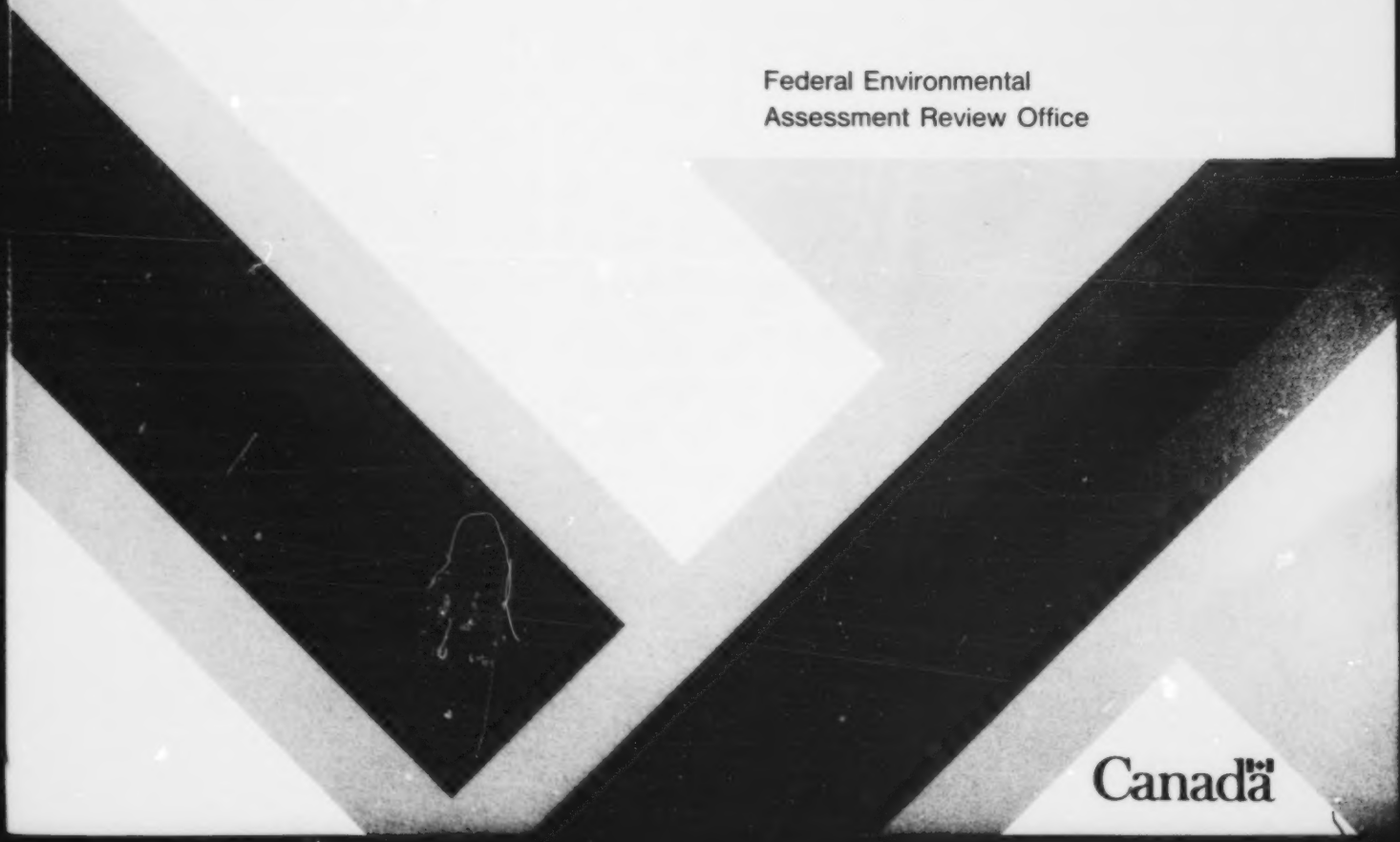
THE NATIONAL CONSULTATION WORKSHOP ON FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REFORM

Report of Proceedings

Federal Environmental
Assessment Review Office



Canada

88-04776/

THE NATIONAL CONSULTATION WORKSHOP
ON FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REFORM

Report of Proceedings

May 4, 1988

ACKNOWLEDGEMENTS

The steering committee formed to plan the National Consultation Workshop and oversee the preparation of this report wishes to thank all of the participants for contributing their time and knowledge and for sharing their ideas on environmental assessment reform. The Committee also wishes to thank Barry Sadler, who served as the workshop rapporteur and prepared the first draft of this report, and Susie Washington of Western Environmental and Social Trends for her overall guidance and organization of the Workshop and its proceedings.

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Cat. No. En 104-7/1988

ISBN 0-662-55906-1

EXECUTIVE SUMMARY

The overriding sense of the National Consultation Workshop was that EARP was not being fully implemented even in its present form and that important changes in the process were clearly needed. There was broadly based support for better environmental assessment as an aid to decision making and for a mechanism to ensure that EARP is properly implemented; this mechanism must include visible checks and balances. Moreover, the philosophy and principles of EARP need to be incorporated into the development of federal government policy and programs as well as projects in order to realize the principles of sustainable development. The new EARP must also allow for wider and more effective public involvement. Finally, it was recognized that environmental assessment continues to evolve and that changes to EARP must provide a clear, workable framework with sufficient flexibility to meet our long-term decision making requirements.

Certain elements which would form the cornerstone of a more effective process received wide support at the workshop. Environmental assessment, first of all, should be part of an integrated process of federal planning and decision making. The definition of environment should be broadened in keeping with the present focus on sustainable development and the need to integrate biophysical and socio-economic concerns in planning and decision making. There was general agreement that all departments, agencies and corporations of the Crown should be subject to EARP. In the view of many, the process should be based in legislation (as long as it is effective in achieving the stated objective). Notwithstanding legislation, EARP should incorporate procedural checks and balances to ensure greater accountability, transparency and openness, and to minimize duplication and reduce inefficiency. More specifically, participants discussed issues associated with the initial assessment phase, independent public review, inter and intra-jurisdictional management and project audit and monitoring.

The principle of self-assessment was considered to be an important feature of the process, provided that mechanisms are in place to ensure accountability and consistent application, e.g., an appeal process. Several other recommendations were made to ensure more public involvement and greater consistency in the initial assessment phase of the process.

A variety of suggestions were made on how independent environmental assessment panel reviews might be initiated. There was agreement that an effective intervenor funding program to

support public participation in panel reviews was essential, although there were differing views as to who should pay the costs. Proposals were put forward that although panels should retain their present advisory rather than decision making functions, they should have the flexibility to choose from among a range of formal and informal procedures in the conduct of public meetings.

In order to minimize duplication, participants agreed that mechanisms should be developed to ensure cooperation between different levels of government, and among the federal agencies. Accords and agreements were suggested to harmonize procedures and to ensure that environmental assessment is applied more uniformly across the country.

Project audit and monitoring requirements, linked to independent process evaluation of compliance, must complete EARP. With these in place, the process will have a built-in capability to adjust practice and procedures in the light of evolving experience.

CONTENTS

1.0	INTRODUCTION	6
2.0	BACKGROUND	7
3.0	OBJECTIVES AND SCOPE	7
3.1	Introduction	7
3.2	The Context for the EARP Review	8
3.3	Process Objectives	8
3.4	A Broad Definition of Environment	9
3.5	The Scope of the Process	10
4.0	AUTHORITY AND ACCOUNTABILITY	11
4.1	Introduction	11
4.2	Self-Assessment in Principle and Practice	11
4.3	A System of Checks and Balances	11
4.4	A Legislative Basis for EARP	13
4.5	Administration and Enforcement	13
5.0	INITIAL ASSESSMENT	14
5.1	Introduction	14
5.2	A Revised Framework	14
5.3	Considerations in Application	15
6.0	INDEPENDENT PUBLIC REVIEW	16
6.1	Introduction	16
6.2	Criteria for Referral	16
6.3	Public Participation and Intervenor Funding	17
6.4	Forms of Review	17
6.5	Panel Powers and Procedures	18
7.0	PROJECT AUDIT AND MONITORING	18
7.1	Introduction	18
7.2	Definition of Terms	18
7.3	Audit	19
7.4	Surveillance	19
7.5	Monitoring, Research and Response	20
8.0	INTRA/INTER-JURISDICTIONAL MANAGEMENT	21
8.1	Introduction	21
8.2	Federal-Provincial/Territorial Cooperation	21
8.3	EARP and NEB	22
8.4	Application to International Assistance	22

ANNEX I - List of Participants
ANNEX II - Agenda and Guidelines and Questions
ANNEX III - Minister's Speech

1.0 INTRODUCTION

1.1 The National Consultation Workshop on Federal Environmental Assessment Reform completed a six-month period of public discussion of ways and means for reforming the federal Environmental Assessment and Review Process (EARP). A discussion paper, "Reforming Federal Environmental Assessment", released by the Minister of the Environment in September, 1987, launched this dialogue. It contained notice of the Government of Canada's intention to improve the federal EARP and invited public comment on policy and procedural issues and options. During November and December, 1987, the Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) conducted a series of public meetings to hear the views of interested organizations and individuals. The "Summary of Public Consultation" and a working paper "Reforming Federal Environmental Assessment: Alternatives for Consideration" were prepared by FEARO to help focus discussion at the workshop. Additional material was also provided by the Canadian Environmental Advisory Council (CEAC), the Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC), and the Study Group on Federal Public Hearing Procedures for Environmental Assessment Reviews.

A National Steering Committee was formed to develop the content and process for the workshop and to oversee the preparation of this report. Members of the Steering Committee were selected from various sectors representative of the main participating groups in EARP. Their names are noted in the Participants List, Annex I.

1.2 The objectives of the national workshop were to:

a. identify and elaborate on the changes required to increase the effectiveness of EARP;

b. identify the options and implications at the policy level of the initial assessment phase, the public review phase, in follow-up, and among agencies and jurisdictions;

c. recommend those changes to the Minister where consensus has been reached and to report to the Minister where there are areas of difference.

Six themes for organizing discussions were established: the objectives and scope of EARP; its basis of authority and accountability; inter- and intra-jurisdictional management; initial assessment; independent public review; and project audit and monitoring. Participants were asked to try to reach agreement on recommended changes wherever possible, or alternatively, to clarify areas of disagreement and reasons for them.

1.3 A summary of the proceedings is presented in this report. The information generated at the workshop is cross-referenced and consolidated to emphasize the pattern of opinion on key issues under discussion. Quite obviously, this calls for some interpretation: the report pares down the information but reflects the structure, balance and tone of the workshop. FEARO is to transmit these proceedings to the Minister of the Environment.

2.0 BACKGROUND

2.1 The workshop was designed to promote intensive discussion by those knowledgeable about EARP from industry, government, environmental and community groups, native organizations, and the research and consulting fraternity. One hundred and thirty-three people from all regions of the country (including FEARO staff and facilitators) attended the workshop. Workshop participants were divided into eight small groups (designated A to H) structured to reflect a diversity of views and values. A facilitator was assigned to each group to help organize discussion and ensure consistency of process. A list of questions, keyed to the FEARO working paper, served to exemplify points for discussion but was not meant to be restrictive.

2.2 The Agenda and Guidelines and Questions for the workshop are set out in Annex II. The Minister of the Environment, in his opening address (Annex III), drew attention to his concerns about the present EARP, outlined his ideas for reform, and emphasised the importance of the National Consultation Workshop in reviewing issues and refining options. The workshop was organized into three sessions of group discussion which occupied the next one and one-half days. Each session was punctuated by a plenary assembly at which groups reported the results of their discussion. In sessions 1 and 2, the issues of objectives and scope, and matters of accountability and authority were respectively addressed by all groups. The final session covered four separate topics of process and procedure with two groups assigned to each: inter/intra-jurisdictional management, initial assessment, independent public review, and project audit and monitoring.

2.3 The main ideas and information generated during group discussion were recorded on flip-charts by the facilitator. They were then edited and transcribed and presented by a rapporteur appointed from each working group. The rapporteur summarized the main results in plenary session, noting areas of consensus and majority-minority views. By its nature, the workshop process thus acted as a sieve of opinion, filtering a nucleus of key ideas and recommendations from the larger cut and thrust of discussion.

2.4 The process of aggregation is continued in the present report. Equally important, differences of opinion are noted rather than glossed over. The report, accordingly, is based primarily on a content analysis of the workshop summaries and secondarily on a review of the supporting materials generated by each group. The organization of the report follows that of the workshop.

3.0 OBJECTIVES AND SCOPE

3.1 Introduction

3.1.1 The workshop began with a review of the fundamental purpose of the EARP and the role it should play in government decision making. All of the group reports made reference to the need to integrate environmental protection and economic

development. There was broad support for the principles of EARP, and most participants acknowledged that many of the environment-economy principles are embodied in it. Participants stressed however, that EARP is not being fully implemented. From this fundamental perspective flowed more specific discussion of the objectives and scope of the process, and the definition of environment which should guide assessment activities.

3.2 The Context for the EARP Review

3.2.1 Several changes have been made to EARP since it was established in 1973. These were guided by fifteen years experience and by prevailing circumstances and attitudes. A new climate of thinking and a sharper focus to the objectives of EARP has been created by the report of the World Commission on Environment and Development (the Brundtland Commission) and the report of the National Task Force on Environment and Economy. This thinking is based on and reflects the widespread endorsement of the goal of sustainable development and clear recognition that environmental and economic issues are interdependent and cannot be addressed in isolation.

3.2.2 Workshop participants generally agreed that traditional approaches to decision making are insufficient to meet the challenge of sustainable development. New mechanisms are needed to integrate environmental and economic considerations along the lines recommended by the Brundtland Commission and the National Task Force. The support for change to EARP was near unanimous, with most group reports tending towards substantive change. Environmental assessment is an important mechanism for ensuring that development is sustainable and that resource use and management options remain open; it is, however, not the only vehicle for this purpose. An improved EARP, in the view of a large majority of participants, should become part of an integrated framework for environment and development decision making. It will need to be complemented by, and must reinforce, other policy, planning and regulatory initiatives; e.g., round tables, conservation strategies and federal/provincial agreements on environmental standards.

3.3 Process Objectives

3.3.1 A broadly based agreement on the role and purpose of EARP was evident across the reports of the working groups. There was general agreement on the need to apply the principles of EARP to policy and programs. The fundamental goal for the process as applied to projects was more or less as stated in present policy, that is: To ensure that environmental considerations of development proposals are fully and systematically considered in government decision making. To that end, participants agreed to the existing principle that environmental assessment should be undertaken as early as possible in the planning process, and before decisions are made.

3.3.2 Several groups further emphasized that the objectives of EARP should provide for and/or promote an integrated approach to development planning and resource management rather than being utilized simply as a process for impact minimization and mitigation. The process is one of the entry-points for the inclusion of

environmental consideration into all aspects of government decision making. It would function more effectively if other supporting policy/planning and implementation/evaluation phases are put into place. The objectives of EARP, accordingly, must be linked to the broader goals for integrating environment and development.

3.3.3 Other supplementary objectives put forward by working groups amplify and extend the purpose of EARP. A key aim is to organize the process to reflect the principles of public participation. This is the hallmark of EARP compared to other government processes. Other standards for the new approach to EARP, noted as important include: accountability (see Section 4), coordination with other processes (see Section 8), and comprehensiveness (see Section 3.4, 3.5).

3.4 A Broad Definition of Environment

3.4.1 The present definition of environment contained in the 1984 Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order [which refers to environmental (biophysical) and directly related social effects] was felt to be too restrictive. Participants agreed that a holistic concept of environment was more in keeping with present notions of sustainable development and the need to integrate biophysical and socio-economic concerns in decision making. Most groups endorsed, with some qualifications (see Section 3.4.2), the definition of environment contained in the document prepared by the Canadian Environmental Advisory Council (CEAC) which expands on that contained in Bill C-74 (the Canadian Environmental Protection Act) as follows:

"Environment means the components of the earth and includes:

a) air, land and water;
b) all layers of the atmosphere;
c) all organic and living organisms;
d) the interacting natural systems which include components referred to in parts a) to c) i.e., the biophysical environment; and
e) those aspects of the human economic, social, cultural and health environments which interact directly and indirectly with the biophysical environment."

A somewhat narrower, alternative definition, preferred by one group, is based on the New Zealand Environment Act, 1986 which defines environment to include:

> "ecosystems and their constituent parts, all natural and physical resources (includes water, air, soil, minerals, hydrocarbons and energy, all forms of flora and fauna and any building, structure, machine device, or other facility made by people), and the social, economic, aesthetic, and cultural conditions which effect the environment or which are effected by changes to the environment."

3.4.2 The reservations with the CEAC definition were focused on the language and the scope of intent of clause (e). Some participants thought the clause required clarification. Most participants considered that the definition must include general socio-economic matters (e.g., job creation and infrastructure requirements). There was discussion in the plenary session on the importance of integrating social impact assessment into EARP. While social issues may be difficult to deal with, participants thought they must be adequately addressed early in planning. In other words, a definition of environment should be oriented toward problem-solving and relevance to public concerns. Further additions to clause (e) of CEAC's definition included archeological, spiritual, and native rights (to traditional land use and occupancy) considerations, and by extension the aesthetic and human habitat components referred to in the New Zealand Environment Act. In this connection, some participants cautioned about the problem of managing assessment under a very broad definition of environment. Others expressed reservations about the scope of activities included.

3.5 The Scope of the Process

3.5.1 The scope of the process indicates which agencies should comply with the provisions of EARP, what types of government activities should be included, and consequently, how the significance and acceptability of environmental effects can be determined under the broadened assessment regime.

3.5.2 The response to the question of which agencies should implement EARP was near unanimous. All government departments, agencies and corporations of the Crown should be subject to EARP. There should be no automatic exclusions. International assistance activities should also fall within the scope of EARP although they may need to be treated somewhat differently (see Section 8.4).

3.5.3 Up to now EARP has focused, almost exclusively, on project evaluation and control. Some groups considered that policies and programs were best handled by an alternative process. Other groups, by contrast, considered that EARP should also be applied to all government proposals and activities. Environmental assessment of policies and programs, however, would require new frameworks and methods. A closely related adjustment to EARP would include explicit consideration of the need for and alternatives to a proposal. This could provide a point of entry to policy and program considerations. All groups identified the need for government to look at the environmental implications of policies and programs.

3.5.4 The subject matter of environmental assessment must be broadened if its focus shifts to policy, programs, and project justification, rather than simply impact mitigation. However, questions were raised, which were essentially unanswered at the workshop, about the principles that might guide assessment and allow the determination of significance of impacts. Often, different value systems and points of view must be considered in the development of policies, programs, and projects, but there are few criteria for discriminating among environmental, economic and social values when these conflict.

3.5.5 Several groups raised similar concern: that of gaining a better perspective on cumulative changes from multiple activities and how to relate these effects to public health, community cohesion, and individual lifestyles. The feasibility and mechanism for achieving this was not discussed.

4.0 AUTHORITY AND ACCOUNTABILITY

4.1 Introduction

4.1.1 The present EARP is based on the 1984 Guidelines Order issued under the Government Organization Act, 1979. During the public consultation on the EARP Discussion Paper, the lack of accountability for the process was widely criticized. Concerns include the lack of compliance, inconsistency of implementation, a lack of statutory basis for the process, and a consequent reduction in its credibility.

4.2 Self-Assessment in Principle and Practice

4.2.1 The principle of self-assessment is generally considered to be appropriate and practicable - provided mechanisms are in place to ensure that the process is applied rigorously and consistently. Self-assessment helps promote departmental responsibility for environmental matters and, ideally, permits them to be incorporated into the earliest stages of proposal definition. It is the only viable and practicable approach to dealing with the workload at the initial assessment phase. It was widely believed to be the most effective approach to integrate economic and environmental issues in order to achieve sustainable development.

4.2.2 Self-assessment, in practice, is carried out inconsistently and in some cases is not being implemented. This was the view of almost all participants. Existing practice was characterized as limited in public access, lacking in independent scrutiny, and low in credibility because of perceived conflict of interest. In short, the issue comes down to how to make departments and agencies accountable for self-assessment and self-certification. The workshop participants considered that the principle of self-assessment should be implemented on the basis of explicit and enforceable criteria (see Section 4.3 and 4.4).

4.3 A System of Checks and Balances

4.3.1 The predominant emphasis was on building a greater degree of accountability into self-assessment through the incorporation of checks and balances. The following measures were proposed by the groups to make the process more systematic, transparent and open:

a) clear criteria for the conduct of self-assessment;

b) public notification of proposals and registry of decisions;

c) public scrutiny and interdepartmental review of Initial Environmental Evaluations (IEEs);

d) establishment of an appeal process to review contested self-assessment decisions (either to the Minister of the Environment, to an independent body established for the purpose or to the minister responsible for the project);

e) independent audit/review for procedural compliance and sound practice;

f) the preparation of an annual report on the performance of EARP; and

g) training for departmental people responsible for making these decisions particularly if, and when, additional functions and responsibilities are prescribed under EARP.

With respect to the above points, many participants considered it important to have public disclosure of information before final decisions are made. Many recognized, however, that confidentiality of information is equally important in some instances. The means to achieve this balance was not discussed at the workshop.

4.3.2 Workshop participants generally agreed that audit and review should be developed as an integral and systematic part of EARP. A distinction was drawn between audit/review for procedural compliance and for quality control. In the first case, independent audit is generally considered to be preferable. Possible options include:

a) the establishment of an independent audit body but with provision for reporting to Parliament;

b) the requirement for audit and review by the office of the auditor general either annually (selective programs) or on a periodic system-wide basis (e.g., every three to five years);

c) the occasional use of independent audit teams on a "worst first" basis; or perhaps

d) cross-agency audits of departmental performance.

Audit and review for quality control of the process appeared to be suited to internal checks and balances involving FEARO in cooperation with initiating agencies and the Department of Environment. These included follow-up advice on environmental impact assessment methods and procedures and encompassing technical practice. For Project Audit see Section 7.0.

4.3.3 A theme underlying the issue of accountability is the ambiguous role and limited authority of the Minister of the Environment. The issue of whether the Minister of the Environment should be given responsibility to initiate an assessment was discussed in every group but views were mixed.

4.4 A Legislative Basis for EARP

4.4.1 There was widespread support for the principle of legislating EARP. Most groups argued very forcefully for a stronger statutory basis for, and mandatory compliance with EARP. In their view, the Guidelines set out in the 1984 Order-in-Council have not been consistently implemented and the current approach remains open to arbitrary and unfair discretion by agencies implementing the process. Supporting reasons for legislation were to empower public participation and to demonstrate government commitment to the principles of environment and sustainable development. The remaining groups, while endorsing legislation, indicated that their support was conditional on information coming forward to ensure that legislation would achieve the stated objective. One group expressed the view that legislation should be considered only if EARP is not implemented more rigorously than it is now.

4.4.2 The issue of whether to legislate EARP remained contentious for some participants. In their view, self-assessment could be improved by various non-statutory measures: a strong audit function, increased education, and cooperation and agreements among responsible agencies.

4.4.3 As the workshop progressed, some of the groups discussed further the issue of legislation. Their concern was that an environmental assessment act might reduce flexibility of practice. There was general agreement that legislation must not lead to more adversarial relationships, or result in the process becoming bogged down in the courts, or place proponents in a procedural straight jacket which would eliminate adaptation and innovation.

4.4.4 It was also noted that a legislated process would likely increase the costs of administration and perhaps stretch departmental resources at a time of relative government restraint. A further topic that arose during plenary was the need to determine whether the provisions of the 1984 Guidelines Order constitutes a legal obligation to implement the process.

4.5 Administration and Enforcement

4.5.1 The organizational structure which should be in place to administer EARP was discussed by some but not all groups. No firm conclusions or consensus was reached on what the structure should look like. Among the alternatives discussed and brought forward were the following:

a) FEARO should continue to administer the process (with contracted task forces used to conduct audits);

b) FEARO should be replaced by an independent agency reporting to Parliament or the Privy Council; or by

c) a separate enforcement function created through an office reporting to the Minister of the Environment.

With option a) essentially the status quo, FEARO would continue to develop assessment guidelines, manage the process, monitor compliance, advise on procedural requirements and make recommendations to the Minister on appropriate changes. It would, however, be presumably bolstered in its task by the kind of checks and balances in changes proposed in Section 4.3 and 4.4 respectively.

4.5.2 There was general agreement on the need to enforce the implementation of EARP whether there is legislation or not. Some participants argued that the public at large should be able to force implementation through the courts if necessary although there was no agreement on specific means of doing so (e.g., court orders, fines, etc.) Administrative procedures, however, could also be applied to enforce provisions of EARP:

a) spending approval by Treasury Board might be conditional upon undertaking an environmental assessment;

b) Cabinet would not consider memoranda until there was verification that EARP had been applied; and

c) federal licences and permits for project activities could be withheld until they could be certified as conforming with EARP.

Others suggested that incentives might be more appropriate than sanctions, or used as a complement to reward good performers, but there was no agreement on what these incentives might be and how they might be implemented.

5.0 INITIAL ASSESSMENT

5.1 Introduction

Initial assessment is a fundamental part of EARP. At present, there are clear requirements for opportunities for public involvement at the panel review phase but there is no clear requirement to involve the public at the initial assessment phase. Of the eight workshop groups, Groups C and D dealt with initial assessment and outlined a revised process. Their recommendations, which contained a number of similarities, approximate the present system outlined in FEARO's Initial Assessment Guide but with expanded public involvement opportunities.

5.2 A Revised Framework

5.2.1 The recommended initial assessment process adds further public involvement while formalizing or institutionalizing the existing approach. It has three levels:

a) Level 1 involves project screening and generic assessment, and employs the use of exclusion lists (plus related criteria and codes of practice). Screening decisions should be accomplished quickly and based on common sense and practical experience. Criteria for decision making at this level should be

developed with public input and documented. A public register of proposals, including the rationale for decisions made, would add credibility to this process. Although public input prior to initial decisions may be impractical because of the need for confidentiality, it was thought that decisions and the supporting rationale should become a matter of public record as soon as possible.

b) Level 2 corresponds to initial assessment of specific proposals. At this level, both groups strongly recommended provision for class assessment of types of activity that are similar in nature and lend themselves to uniform procedures for mitigation.

c) Level 3 corresponds to more formal requirements for the preparation of an IEE when the potential effects of a proposal are uncertain. The criteria for significance in determining the acceptability of a proposal should be further developed/refined by FEARO in consultation with the public. Public input and peer review (e.g., by interdepartmental regional environmental review committee) is especially critical at this stage. Where issues remain unresolved, independent review (or other means of conflict resolution) should be triggered (the safety-valve concept).

5.2.2 Group C went on to sketch out the kind of approach thought necessary for the initial assessment of more complex proposals. It emphasizes first of all the philosophy of early and integrated consultation and environmental planning by the proponents. Specific proposals would then be submitted for public and interagency consultation at a point when alternatives can be discussed. Based on responses, an IEE or similar document, outlining anticipated effects and proposed mitigation and monitoring programs, will be circulated for government and public scrutiny. Following response and comments, the initiating agency would decide whether the proposal should be referred to independent public review or whether to proceed directly to implementation with appropriate mitigation and monitoring activities.

5.3 Considerations in Application

5.3.1 Both groups developed a list of considerations to be taken into account in applying the above approach:

a) an appeal mechanism is necessary to respond to public concerns, including those regarding any proposal exempt from further assessment;

b) alternative methods for dispute settlement, based on negotiation, should be incorporated in the initial assessment process;

c) whenever possible the process should be integrated with larger processes of land use planning and resource management;

d) guidelines and standards should be in place for all stages of initial assessment; and

e) notwithstanding these points, retaining flexibility is vital in all phases from the exclusion of proposals to the determination of the need for IEE.

5.3.2 The question of confidentiality was of particular concern to Group D. When a proposal requires confidentiality, screening decisions will occur before any information becomes available to the public. In such cases, it is important first of all that criteria for confidentiality are developed with public input and the provisions for review and appeal are made at subsequent stages of the initial assessment process.

6.0 INDEPENDENT PUBLIC REVIEW

6.1 Introduction

6.1.1 Only a fraction of the proposals that undergo initial assessment are referred for independent public review. By its nature, however, this phase requires a considerable investment of time and resources by all parties and is the subject of close and critical attention by proponents and intervenors from outside of government. Groups E and F reviewed a range of questions concerning the initiation of public review, the procedures necessary to foster effective participation, and the roles and responsibilities of the environmental assessment panel and participants.

6.2 Criteria for Referral

6.2.1 The present criteria for triggering a formal review were considered to be useful but incomplete. A referral to an independent panel is at present made by an initiating agency when the environmental effects of a proposal are potentially significant and/or when there is a high level of public concern. Both working groups concentrated on ways and means for the public to gain early and effective entry to this aspect of decision making.

6.2.2 The groups recommended that this could be accomplished by establishing an appeal mechanism or similar channel by which members of the public could challenge an initial assessment decision and/or request an independent review of a proposal. The mechanics of the processes envisaged differed in certain respects. Group E inclined toward the CEAC recommendation that a minimum number of people were necessary to initiate an appeal. Group F did not propose similar limitations of number, although group members were concerned about the possibility of frivolous requests being made for independent review.

6.2.3 Both approaches give the Minister of the Environment responsibility for making the final decision on appeals or requests for public review, either unilaterally (the majority view of Group F) or through some joint or shared arrangement. Group E, for example, identified other options for triggering public reviews: automatic referrals by an initiating agency on the basis of agreed criteria, and referrals by decision of Cabinet or by decision of screening or regulatory boards. It is not entirely clear how these relate to one another.

6.3 Public Participation and Intervenor Funding

6.3.1 The discussion of ways and means to foster public participation in independent reviews centered largely on whether and how intervenor funding should be provided. As a preface to its discussion, Group E specified several additional measures for a credible review including: a commitment to place proposals on hold during the review; full and timely disclosure of information; the provision of technical assistance to intervenors; acceptance of non-technical input; and analysis and feedback.

6.3.2 A general agreement was reached that intervenor funding and research is necessary and essential to support full and effective participation in EARP hearings. It should be recognized, along the lines of CEAC recommendation 48 and 52, as an integral and legitimate part of a reformed process. The process for awarding funding should be open, fair and equitable. Criteria for funding were interpreted somewhat differently by the two groups.

a) Group E considered that intervenor funding should be a function of both need and relevance, i.e., it should go mainly to those who have the greatest need for involvement (e.g. affected native groups). The distribution of funding should be agreed to by the key actors - the panel, the initiator, the proponent and representatives of intervenor groups.

b) Except for two of its members, Group F took the view that intervenor funding should be open to all applicants to establish a sense of equity and to permit a range of views to be aired. Specific criteria for eligibility should be established for each case. All applicants should be required to justify their contribution and there should be a full accounting of all funds expended.

6.3.3 The question of who pays for intervenor funding was also subject to different interpretations. Group F adopted a proponent pays approach, in which intervenor funding is seen as a necessary part of project costs. By contrast, Group E believed intervenor funding could be the responsibility of the proponent, initiating agency or the panel depending on the nature of the project or program.

6.4 Forms of Review

6.4.1 There was general agreement on the form of public review which should be followed in meeting the objectives of EARP. Both groups considered that review by panels should remain advisory, but with an added requirement for the government to formally respond to a report and recommendations within a reasonable timeframe. A minority in both groups was in favour of giving panels decision making powers that could be over-ridden only by Cabinet.

6.4.2 Group E also addressed the question of utilizing mediation as a supplement or alternative to panel review. The prevailing view of mediation was one of skepticism, in part because the concept is unclear. Reservations were also expressed about the difficulty of conducting multi-party negotiations in an

effective and unbiased manner. The main conclusion was that environmental mediation might best be utilized to reduce issues before the hearing process begins.

6.5 Panel Powers and Procedures

6.5.1 There was general agreement by Groups E and F that panels should have the flexibility to choose from among a range of formal and informal procedures for the conduct of a particular review or a phase of it. Group E further suggested that procedural decisions should be made jointly with the parties involved.

6.5.2 Panels, in the view of Group E, should also be given powers of cross-examination and subpoena under certain circumstances. It was emphasized, however, that these powers should be used as a final resort rather than in a routine manner. Many in the group thought that court-type procedures, based on adversarial approaches and requiring legal council were inappropriate to EARP. The process should retain its breadth of investigation, with panels encouraged to question participants freely. A minority viewpoint was that rigorous hearing procedures, including cross examination, should be used for EARP.

6.5.3 The appointment of panels should be based on principles of independence and non-bias, with provision for input from the parties of interest. The majority view of Groups E and F was that key actors should have the right to object to panel appointments, while a minority considered they should nominate panel members directly. Once in place, the panel should establish and keep to a firm timetable for the review. This requires, among other things, disciplined procedures for scoping and focusing the environmental impact statement (EIS). In the past, too much unnecessary information has been gathered.

7.0 PROJECT AUDIT AND MONITORING

7.1 Introduction

7.1.1 EARP is presently an incomplete process. Project implementation is poorly correlated with environmental assessment and review of proposals and resulting approval decisions and terms and conditions. Groups G and H reviewed the monitoring, audit and related procedures necessary to build an effective follow-up and feedback component to EARP; one which will make the process dynamic and iterative. This will reinforce and extend the quality controls referred to in section 4.3.

7.2 Definition of Terms

7.2.1 Groups G and H made a basic distinction between auditing and monitoring:

a) surveillance ensures compliance with terms and conditions established for project implementation;

b) monitoring involves the systematic gathering and analysis of data on environmental effects that are usually measured against baseline conditions; and

c) auditing is concerned with the outcome of the project and on evaluating the effectiveness of decisions made.

Auditing and monitoring are also closely associated with basic and applied research to increase knowledge and understanding of environmental and socio-economic processes, the project-specific and cumulative effects of development activities, and the analytical tools and management techniques that are most appropriate to cope with them.

7.3 Audit

7.3.1 The purpose of auditing, broadly defined, is to improve the efficiency and effectiveness of environmental assessment. It is ideally an educational rather than an enforcement tool. Objectives of post-project performance audits, incorporating surveillance and monitoring and research results, are to:

a) assess the full consequences of a project;

b) establish the track record of impact prediction and mitigation;

c) provide a technical and public data base; and

d) identify problems and provide guidance on how to resolve them.

7.3.2 Audits should be carried out on a regular basis and should lead to continued improvement in practice and procedure. The information gained from audits should form part of the public record of project analysis and planning. Responsibilities for the conduct of an audit should be divided among:

a) initiating agencies, who should carry out their own audits as part of project sign-off and annual reporting functions; and

b) FEARO, which should establish guidelines for post-project monitoring and audit in consultation with initiating agencies and the public. FEARO should produce an annual compliance report on audit and monitoring performance by departments.

7.4 Surveillance

7.4.1 Surveillance and reporting should be a formal requirement from the outset for those proposals which warrant this activity. A specific agency or committee should be responsible for compliance with (or necessary changes to) terms and conditions established through environmental assessment and review. Clear and appropriate reporting relationships are also necessary.

7.4.2 Surveillance will be undertaken by the permitting or licensing agency to ensure that the proponents meet pre-established terms and conditions, including monitoring requirements. Where compliance exceeds minimum standards, financial incentives might be provided or penalties and sanctions enforced where necessary.

A compliance report should be prepared upon completion of the project. It should be a public document.

7.5 Monitoring, Research and Response

7.5.1 Effects monitoring is a vital prerequisite for adaptive environmental assessment. It provides the data against which managers can:

a) measure the extent to which environmental objectives were realized;

b) verify the accuracy of impact predictions and improve the capability of methods; and

c) identify and respond to unanticipated effects.

7.5.2 Research utilizes post-project monitoring data and generates additional information to develop newer and better understanding and methods for the conduct of environmental assessment. The report prepared by the Canadian Environmental Assessment Research Council (CEARC) for the workshop was endorsed with some modifications by Group D and discussed by Group H. It was also noted that more techniques-oriented research is necessary. CEARC should make a concerted effort to get the results of its research out to users.

7.5.3 Guidelines for post-project monitoring and research should be developed by FEARO in consultation with proponents and responsible government agencies. For example, major projects characterized by complexity and uncertainty present opportunities for experimental monitoring and research designed to test hypotheses and aid field development, as well as to support the approval and implementation of decisions. A clear cost-sharing relationship must be established between government departments, regulatory agencies, project proponents and other interested groups responsible for the design and conduct of effects monitoring for research and for impact management/compliance purposes.

7.5.4 The preparation of an environmental management plan was seen as a useful mechanism for clarifying and coordinating project monitoring, and the research and management responsibilities of government agencies, the proponent and the public. It would set out, for example, the procedures for dealing with unanticipated effects; i.e., for revising mitigation and compensation measures determined on the basis of impact predictions. A particularly difficult issue in this context is how to deal with and disaggregate specific effects from cumulative, long-term changes which impinge on public health, community lifestyle and traditional culture. The responsibility for cause and management of such effects is typically diffused and difficult to allocate. No conclusions were reached on how to assess or resolve cumulative effects.

8.0 INTRA/INTER-JURISDICTIONAL MANAGEMENT

8.1 Introduction

8.1.1 A number of jurisdictional issues are encountered in the application of EARP. There are a number of potential areas of overlap with or gaps between other federal processes of project approval and the environmental assessment systems established or being developed by the provinces and territories. Public reviews of proposals which also fall under the mandate of the National Energy Board (NEB) have resulted in duplication. This has wasted time and resources in the past, frustrated proponents and intervenors alike, and has proved difficult for officials of FEARO and NEB to satisfactorily resolve. The issues of intra- and inter-jurisdictional coordination can be expected to increase commensurately with any expansion in the scope of a reformed EARP. Groups A and B addressed this area in depth.

8.2 Federal-Provincial/Territorial Cooperation

8.2.1 Both Groups agreed that a mechanism is needed to ensure that proposals which are subject to federal-provincial/territorial cooperation are effectively and efficiently addressed. At present, the possibility exists that a proposal with potentially significant environmental effects may escape full and rigorous assessment and review or may be subjected to unnecessarily duplicative procedures. There are, in other words, perceived gaps as well as overlaps between environmental assessment processes of different jurisdictions.

8.2.2 The approach recommended by Group A was to develop federal-provincial accords and agreements to harmonize the application of environmental assessment processes. Federal-provincial accords would specify responsibilities, identify gaps and overlaps, establish procedures for bridging and reducing these, and develop principles to guide joint or cooperative processes. A liaison committee should be established for this purpose. With this approach, it was stressed that EARP should not have primacy over the processes of other jurisdictions. In the opinion of Group A, any review process should embody the principles of EARP.

8.2.3 The emphasis recommended by Group B, while supporting this approach to the settlement of inter-jurisdictional issues, was to assert federal jurisdiction more strongly. Such a strategy would be appropriate when there is a requirement for a federal licence, when federal funding is provided, or when a proposal has implications for federal responsibilities such as fisheries or native rights. With these criteria in mind, some of the participants saw the need for more federal action in initiating reviews, in participating in provincial hearings, in the conduct of impact studies, and in supporting public information and involvement.

8.2.4 All trans-boundary environmental assessments, whether international or inter-provincial, should involve EARP or an equivalent process. This category, in the opinion of Group B, also encompasses aboriginal land interests. Existing land claim settlements, such as those in Northern Quebec and in the Western Arctic, involved distinct federal environmental procedures. These procedures require

coordination with EARP, particularly where trans-boundary issues and federal responsibility are involved. The cooperation of federal and provincial/territorial governments, as well as native political entities, is essential not only to joint management of projects involving more than one jurisdiction but also for the monitoring and auditing of those projects. In this area, the general view of both groups was that the federal government should take a more proactive stance with respect to the application of EARP when native interests are involved.

8.3 EARP and NEB

8.3.1 The 1984 EARP Guidelines Order applies to a board, agency or regulatory body only if there is no legal impediment to or duplication resulting from the application of the procedures. Group A, therefore noted that EARP should not impede the statutory obligations of NEB (or other regulatory agencies). The relationship of the two review mechanisms should be reviewed on a case-by-case basis by the ministers of the departments involved, in order to eliminate duplication. Guiding principles should be that any review would include open and meaningful public involvement and that the requirements of EARP (as well as the obligations of NEB) would be met.

8.3.2 A possibility of joint boards was suggested by Group B as one means of avoiding duplication. A hearing agreement would be drafted, with the aim of ensuring full environmental assessment and the integration of ecological and environmental concerns in the process. Other options included the phasing of EARP and NEB hearings, with informal, broad-scope review followed by more formal regulatory inquiry. In this case, the environmental assessment panel report would be submitted to the regulatory hearings as part of a record of decision. At present, however, NEB is not obligated to accept the recommendations of the panel report.

8.4 Application to International Assistance

8.4.1 The application of EARP to foreign aid projects is a matter of emerging interest. It was generally agreed, in principle, that projects undertaken in developing countries with financial and technical assistance from the Canadian International Development Agency (CIDA) should be environmentally sound and culturally appropriate. CIDA has announced its intention to apply environmental assessment processes more rigorously in the future. It is also clear, however, that diplomatic relationships with governments receiving assistance and the socio-economic and cultural conditions which apply in developing countries are complicating factors. Group B discussed this matter at some length.

8.4.2 CEAC recommendations on this subject were endorsed though not unanimously in the case of recommendations 40 and 41. They are as follows:

> "40. It is recommended that CIDA's bilateral aid policy be strengthened by including a requirement to release, for public review in Canada, information about the environmental assessment of each project prior to actual commitment of funds.

41. It is recommended that the above policy be widely publicized and that aid negotiations not even begin until the recipient country accepts this condition."

Group B added the proviso that an audit capability should also be a requirement. Group B strongly supported public access to information on environmental assessment of international projects and considered that environmental assessment should be undertaken as a condition of foreign aid. There was a strong objection to these proposed changes by one participant. It was pointed out that disclosure of information required the consent of the governments of recipient countries under the Access to Information Act. The attachment of conditions to international assistance also places constraints on Cabinet discretion with respect to foreign policy.

ANNEX I

LIST OF PARTICIPANTS

PARTICIPANTS LIST

NATIONAL CONSULTATION WORKSHOP ON
FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REFORM

March 10, 11 and 12, 1988

* *

LISTE DES PARTICIPANTS

ASSEMBLEE NATIONALE CONSULTATIVE
CONCERNANT LA REFORME DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE FEDERALE

Le 10, 11 et 12 mars 1988

Ms. Marie Adam
FEARO
Hull, Quebec

Ms. Patricia Adams
Probe International
Toronto, Ontario

Ms. Rebecca Aird
Canadian Arctic Resources
Committee
Ottawa, Ontario

Mr. William J. Andrews
West Coast Environmental
Law Association
Vancouver, British Columbia

Mr. Terry Antoniuk
Gulf Canada Resources Ltd.
Calgary, Alberta

Ms. Audrey Armour **
York University
North York, Ontario

Mr. Don Axford
Makivik Corporation
Ottawa, Ontario

Mr. George Barnaby
Dene Nation
Fort Good Hope, N.W.T.

Mr. David Barnes
FEARO
Hull, Quebec

Mr. Mike Barrett
Kativik Regional Government
Kuujjuaq, Quebec

Mr. Gordon Beanlands
FEARO
Halifax, Nova Scotia

Charles Beaubien
Agriculture Canada
Ottawa (Ontario)

Dr. David I. Besner
New Brunswick Department of
Municipal Affairs and Environment
Fredericton, New Brunswick

Mr. Evan Birchard
Esso Resources Canada Limited
Calgary, Alberta

Dr. Peter Bird
Consultant
Nepean, Ontario

Mr. Glenn Bloodworth
Indian and Northern Affairs
Hull, Quebec

Mr. Carl Bonke
CPA - Shell Canada
Calgary, Alberta

M. Jean Boutet
Mouvement pour l'Agriculture
Biologique
Montréal (Québec)

Ms. Marie Ann Bowden
University of New Brunswick
Fredericton, New Brunswick

Mr. Douglas Bruchet
Canadian Petroleum Assoc.
Calgary, Alberta

Ms. Elise Lavigne-Bruchet **
Dimensions Planning
Calgary, Alberta

Mr. Ron Buechert
Arrowsmith Ecological Assoc.
Qualicum Beach, B.C.

Mr. Ed Burt
Algoma Manitoulin
Nuclear Awareness
Gore Bay, Ontario

NOTE: * **Steering Committee Members**
** **Facilitators**

Ms. Joanne Cag
United Church National
Working Group on Energy
and Environment
St. John's, Newfoundland

Mr. Daniel Campbell
Tusket River Environmental
Protection Association
Tusket, Nova Scotia

Mr. Peter Carr
National Energy Board
Ottawa, Ontario

M. Paul Charest
Conseil Attikamek Montagnais
Québec (Québec)

Mr. Frank Collison
Council of the Haida Nation
Masset, British Columbia

Mr. R.G. Connelly *
FEARO
Hull, Quebec

Ms. Shirley Conover
CEAC
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

Mr. J. Doug Cook
Esso Petroleum Canada
Toronto, Ontario

Mr. Grant Copeland
Vahalla Wilderness Society
New Denver, British Columbia

Mr. Raymond Côté
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

Mr. Ewan Cotterill
Yellowknife, N.W.T.

Mr. Roger Cotton
McCarthy and McCarthy
Toronto, Ontario

Mr. William Coulter
N.S. Dept. of the Environment
Halifax, Nova Scotia

Mr. Gordon Davies
Acres International Ltd.
Niagara Falls, Ontario

M. André Delisle
Groupe Média Science/
UQCN Franc Nord
Québec (Québec)

M. Léandre Desjardins
Université de Moncton
Moncton (Nouveau-Brunswick)

Mr. Anthony H.J. Dorcey
The University of B.C.
Vancouver, B.C.

Ms. Nancy Doubleday *
Inuit Circumpolar Conference
Ottawa, Ontario

Mr. Anthony T. Downs
Department of National Defence
Ottawa, Ontario

Mr. Pat Duffy
FEARO
Vancouver, British Columbia

Mr. Paul Dubrûle
Dept. of External Affairs
Ottawa, Ontario

Ms. Linda Duncan
Environmental Law Centre
Edmonton, Alberta

Mr. Wayne Duval
ESL Environmental Science Ltd.
Vancouver, British Columbia

Mr. Wilson Eedy
Beak Consultants Ltd.
Mississauga, Ontario

NOTE: * **Steering Committee Members**
** **Facilitators**

Mr. Rainer Engelhardt
Canada Oil and Gas Lands
Administration
Ottawa, Ontario

Mr. Charles Furgeson
Inco Limited
Toronto, Ontario

M. Robert Ferrari
Lavalin Environment
Montréal (Québec)

Mr. Egon Frech
Atomic Energy of Canada Ltd.
Pinawa, Manitoba

Mr. Donald Gamble
Rawson Academy of
Aquatic Science
Ottawa, Ontario

Mr. Hamish Gavin
Conservation Strategy
Association of Manitoba
Winnipeg, Manitoba

Mr. Gerry Glazier
The Nature Conservancy
of Canada
Toronto, Ontario

Mr. Robert Gibson
University of Waterloo
Waterloo, Ontario

Ms. Bernice Goldsmith
Concordia University
Montreal, Quebec

Mr. Lloyd Greenspoon
Northwatch, R.R.#1
Gore Bay, Ontario

Ms. Leslie Griffiths **
Griffiths Muecke & Associates
Halifax, Nova Scotia

Ms. Jean Harding
Wilderness Society (NFLD)
St. John's, Newfoundland

Mr. Stephen Hazell
Canadian Wildlife Federation
Ottawa, Ontario

Ms. Margo Hearne
Islands Protection Society
Masset, British Columbia

Mr. Harry Hill
National Soil Conservation Program
Regina, Saskatchewan

Ms. Susan Holtz *
Halifax, Nova Scotia

Mr. Richard Hoos
CEARC
Dome Petroleum Limited
Calgary, Alberta

Dr. Robert Horwood
Public Interest Advocacy Centre
Toronto, Ontario

M. Henri Jacob
Regroupement Ecologiste Val d'Or
et Environ (R.E.V.E)
Val d'Or, Abitibi
QUEBEC

Mr. Stephen Janes
S.H. Janes & Associates Ltd.
London, Ontario

Ms. Marilyn Kansky
Environmental Resource Centre
Edmonton, Alberta

Ms. Linda Kearney
Government of Yukon
Ottawa, Ontario

Mr. Meryl J. Klassen
C.P. Rail
Montreal, Quebec

Ms. Martha Kostuch
Alberta Fish & Game Assoc./
Friends of the Oldman River
Rocky Mountain House, Alberta

NOTE: * **Steering Committee Members**
** **Facilitators**

Mr. Robert Lanari
Makavik Corporation
Montreal, Quebec

Mr. Edward (Ted) Langtry
Indian and Northern Affairs
Ottawa, Ontario

Mr. André Lavoie
P.E.I. Government
Charlottetown, P.E.I.

Mr. Ron Livingston
Government of N.W.T.
Yellowknife, N.W.T.

Dr. J. Cam MacLeod
Fisheries & Oceans
Ottawa, Ontario

Ms. Nancy MacPherson **
Whitehorse, N.W.T.

Mr. David Marshall
FEARO
Vancouver, British Columbia

Mr. Carol Martin
FEARO
Hull, Quebec

Mr. John McCullum
Ecology North
Yellowknife, N.W.T.

Mr. Sam McLean
Department of Finance
Ottawa, Ontario

Mr. Stuart K. McNeely
Dept. of Regional Industrial Expansion
Ottawa, Ontario

Dr. J.D. McTaggart-Cowan *
Dept. of Energy Mines and Resources
Ottawa, Ontario

Mr. Tim Meadley
Saskatchewan Mining Assoc.
AMOK Ltd.
Saskatoon, Saskatchewan

Ms. Colleen Mercer Clarke
Canadian Society of Environmental Biologists
Halifax, Nova Scotia

Mr. Vern Millard
Calgary, Alberta

Mr. W. Ross Milne
Trans Canada Pipeline
Toronto, Ontario

Ms. Betty Nowicki
Northern Flood Committee
Winnipeg, Manitoba

Mr. Dave Nutter
NWT Chamber of Mines
Yellowknife, NWT

Mr. Paul Okalik
Tungavik Federation of Nunavat
Ottawa, Ontario

Dr. Jon O'Riordan
Ministry of Environment and Parks
Victoria, British Columbia

Dr. Bob Page
Trent University
Peterborough, Ontario

Mr. Phil Paradine
Canadian Int. Development Agency
Hull, Quebec

M. René Parenteau *
Université de Montréal
Montréal (Québec)

Mr. William Pearce
Interprovincial Pipe Line Ltd.
Edmonton, Alberta

NOTE: * **Steering Committee Members**
** **Facilitators**

Mr. Alan Penn
Grand Council of the Crees
Montreal, Quebec

Mr. Ed Pessah *
Dome Petroleum Ltd.
Calgary, Alberta

Mr. William Rees
University of British Columbia
Vancouver, British Columbia

Mr. Ian Reid
Transport Canada
Ottawa, Ontario

Mr. Paul H. Rennick
Paul J. Rennick & Associates
Burlington, Ontario

Ms. Barbara Riley
Seafood Producers Association
of Nova Scotia
Dartmouth, Nova Scotia

Mr. Guy Riverin
FEARO
Hull, Quebec

Mr. C. Douglas Robertson
FEARO
Hull, Quebec

Mr. Michael R. Robertson
Petro-Canada Resources
Calgary, Alberta

Mr. Raymond M. Robinson
FEARO
Hull, Quebec

Mr. Fred Roots
Environment Canada
Hull, Quebec

Ms. Judy Rowell
Inuit Tapirisat of Canada
Nain, Labrador

Mme Louise Roy **
Montréal (Québec)

Mr. Barry Sadler
Victoria, British Columbia

M. André Savoie
Parcs nationaux
Hull (Québec)

Mr. Gary Schneider
Natural History Society
of Prince Edward Island
Cardigan, P.E.I.

Mr. Fred J. Schulte
Alberta Environment
Edmonton, Alberta

Mr. Paul Scott
FEARO
Vancouver, British Columbia

Ms. Maisie Shiell
Interchurch Uranium Committee
Regina, Saskatchewan

Mr. Ian R. Smyth
Canadian Petroleum Association
Calgary, Alberta

Mr. Nicholas C. Sonntag **
Environmental and Social
Systems Analysts Ltd.
Vancouver, British Columbia

Ms. Barbara Summers
Office of Privatization and
Regulatory Affairs
Ottawa, Ontario

Mr. David G. Taylor
Newfoundland Dept. of Environment
St. John's, Newfoundland

Mr. Carson Templeton
Templeton Facilities Ltd.
Victoria, British Columbia

Mr. Gordon W. Thompson
Cominco Ltd.
[Mining Association of Canada]
Vancouver, British Columbia

NOTE: * **Steering Committee Members**
** **Facilitators**

Mr. William Trotter
Public Works Canada
Ottawa, Ontario

Mr. Phil Tsui
Mobil Oil Canada, Ltd.
Calgary, Alberta

Mrs. Geraldine Underdown
Eldorado Resources Ltd.
Ottawa, Ontario

M. Luc Valliquette
Ministère de l'Environnement
du Québec
Sainte-Foy (Québec)

Mr. John Vincett **
Pat Delbridge Associates Inc.
Toronto, Ontario

Mr. Robert Walker
Government of Saskatchewan
Regina, Saskatchewan

Dr. Ron R. Wallace **
Dominion Ecological
Consulting Ltd.
Calgary, Alberta

Mr. Brian Ward
Ministry of the Environment
Toronto, Ontario

Ms. Susie Washington *
Western Environmental & Social
Trends (WEST)
Calgary, Alberta

Mr. R.H. (Bob) Weir
Environment Canada
Hull, Quebec

Mr. Michael C. White
Atomic Energy Control Board
Ottawa, Ontario

Mr. Paul White
Transport Canada
Ottawa, Ontario

Dr. Stanley O. Winthrop
Health and Welfare Canada
Ottawa, Ontario

NOTE: * Steering Committee Members
** Facilitators

ANNEX II

AGENDA AND GUIDELINES & QUESTIONS

FINAL AGENDA

National Consultation Workshop on
Federal Environmental Assessment Reform

March 10 to 12, 1988
Westin Hotel, Ottawa, Ontario

Thursday, March 10		
16:00 - 19:00	Registration	Foyer by Confederation III
19:00 - 20:30	Plenary Session Introductory Remarks: R. M. Robinson, Executive Chairman, FEARO Opening Address: The Honourable Tom McMillan, Minister of the Environment Closing Remarks: Susie Washington Steering Committee	Provinces II
20:30	Reception	Provinces I
Friday, March 11		
08:30 - 09:00	Plenary Session	Confederation III
09:00 - 12:00	Small Groups Sessions:	Rooms to be Announced
	Objectives and Scope of EARP - role of process in decision-making; - definition of environment; and - to whom and to what does the process apply. (Coffee will be served in the small groups)	
12:00 - 13:30	Luncheon	Provinces II
13:30 - 15:00	Plenary Session	Confederation III

.../2

15:00 - 18:00	Small Groups Sessions:	Rooms to be Announced

Authority and Accountability

- self-assessment policy;
- decision-making responsibility for each stage of the process;
- implementing, auditing and enforcing the process; (including quality control)
- statutory basis for the process.

(Coffee will be served in the small groups)

18:00 - 18:30	Reception	Provinces II
18:30 - 20:00	Dinner	Provinces II
20:00 - 21:30	Plenary Session	Confederation III

Saturday, March 12

07:30 - 11:00	Continental Breakfast in Small Groups Sessions:	Rooms to be Announced

A. Inter/Intra Jurisdictional Management

- clarifying responsibilities;
- consistency and adaptability;
- relationship with federal regulatory agencies;
- relationship with provincial, territorial, and land-claim jurisdictions;
- federally-funded proposals (domestic/international);
- costs (who pays/benefits); and
- role of the public and elected representatives.

B. Initial Assessment

- role of the public;
- criteria for inclusion/exclusion and use of mandatory lists;
- predictability and consistency of the process;
- content of initial assessment;
- control for compliance; and
- cost implications.

.../3

C. Independent Public Review

- triggering mechanism for a public review;
- panels or alternatives (eg. mediation);
- panel procedures;
- role of: initiating departments, proponents, regulatory agencies and the public; and
- costs (eg. intervenor funding, technical assistance, who pays).

D. Project Audit and Monitoring

- roles and responsibilities; (FEARO/other agencies);
- criteria and strategy;
- compliance/sanctions;
- accuracy, liability, contingency and documentation;
- role of the public; and
- who pays.

11:00 - 13:00	Plenary Session	Confederation III
13:00	Luncheon Closing Remarks: Ray Robinson	Provinces II

GUIDELINES AND QUESTIONS

FOR THE

NATIONAL CONSULTATION WORKSHOP

ON

FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REFORM

Objectives:

- To identify and elaborate on the changes required to increase the effectiveness of the federal Environmental Assessment and Review Process (EARP);

- To identify the options and the implications at the policy level of the initial assessment phase, the public review phase, in follow-up, and among agencies and jurisdictions;

- To recommend those changes to the Minister where consensus has been reached and to report to the Minister where there are areas of differences.

Small Group Process:

There are eight small working groups to generate input to the plenary sessions. There will be three small group sessions. All small groups will address the same questions in the first two sessions. In the third session four separate topics will be discussed as outlined in the Questions for Small Groups.

Each small group will have a facilitator. There will also be a representative from FEARO who can answer questions and who will keep one set of detailed notes. As well, each small group should select an additional note-taker and a rapporteur (preferably different members for each session). The note-taker should produce notes in a form which can:

a) help the small group rapporteur prepare a summary for the plenary sessions, and

b) be given to the workshop facilitator as input for the overall report on the Consultation Workshop.

Throughout the small group process, individuals are requested to stay in the same small groups.

The following questions are intended to stimulate discussion, in order to complement participants' expertise. They are not intended to be a definitive statement of the issues but to guide discussion. In the deliberations, please consider the implications of the alternatives.

QUESTIONS FOR SMALL GROUPS

SESSION I

Objectives and Scope of the EARP

1. What should the federal Environmental Assessment and Review Process be designed to achieve?

   - need for and alternatives to EIA;
   - a forum for public input into government decision-making;
   - good environmental design by ensuring that project impacts are mitigated;
   - integration of social, economic and environmental concerns early in project planning when realistic alternatives can be considered;
   - integration of social, economic, and environmental concerns in decision making at the policy, planning and project level;
   - primacy of environmental factors in decision making;

2. Should "environment" be defined, and if so how should it be defined?

3. What should be the scope of the EARP?

   - to whom (which agencies) should the EARP apply?
   - what should be subject to the EARP (e.g. projects, programs and or policies)?
   - what should be the factors included within an environmental assessment under the EARP?
   - need and alternatives;
   - effects on the natural environment and effects of the environment on the project;
   - related social and economic effects;
   - all effects of the activity under review (e.g. job creation, local benefits);
   - role of science.

4. Can the collective environmental effects of an array of activities be considered to be within the jurisdiction of the EARP, and if so, how can they be managed and by whom?

SESSION II

Authority and accountability

1. Is the self-assessment policy appropriate to achieve the objectives of the EARP? If not, how can its effectiveness be improved?

   - Can implementation be improved by introducing specific measures to ensure accountability or should self assessment be replaced?

2. Should there be a system of auditing the extent of implementation of the EARP, and a system of quality control over environmental assessment? If so, who should be responsible?

3. Should there be sanctions or other mechanisms put in place to enforce the implementation of the EARP? If so, what should they be, how should they work, what criteria should be included and who should have the responsibility to apply them?

4. What organizational structure should be put in place within the federal government to administer the EARP, and what functions should be assigned to the administrative agency and to whom should it report?

5. What should the statutory basis be for the federal EARP?

   - Order in Council under the present Environment Canada Act;

   - Order in Council under a revised Act which would ensure consideration of matters other than impacts on the biophysical environment;

   - amendment to acts to permit better implementation of the process by regulatory agencies and crown corporations;

   - a comprehensive environmental impact assessment act;

   - other alternatives.

SESSION III

A. INTER/INTRA JURISDICTIONAL MANAGEMENT

1. In circumstances where another jurisdiction as well as the federal is involved in a proposal, what rules should guide cooperation in ensuring that environmental impact assessment is effectively carried out?

2. Should the EARP have primacy in circumstances where other jurisdictions are involved in a proposal? If so, how would the EARP be implemented? If not, what would be the split of responsibility or mechanism that would satisfy all jurisdictional responsibilities?

3. Would it be appropriate to harmonize environmental assessment processes in Canada through the development of common principles and agreements between the federal government and other jurisdictions?

4. How should the EARP apply to federally funded projects where other jurisdictions are also involved?

5. What is the role of the EARP in dealing with projects having a trans-boundary effect?

6. How should the EARP relate to federal regulatory processes e.g. National Energy Board, Atomic Energy Control Board, Canadian Transport Commission?

   - can environmental assessment results be incorporated within subsequent licensing and permitting processes?

   - is there a need for environmental assessment in cases where a project will undergo a regulatory review which includes an equivalent environmental assessment component?

   - can environmental assessment and regulatory agency public hearing processes be consolidated?

7. How should foreign aid projects be dealt with under the EARP?

   - who should do the environmental assessment and what is the role of the public in Canada and in the receiving country?

8. In instances where some or all aspects of a proposal are confidential, what measures could be put in place to satisfy the objectives of the EARP but still respect confidentiality?

9. What are the roles of the public and elected representatives in the process?

B. INITIAL ASSESSMENT

1. What alterations to the present process would serve to ensure the consistent and predictable implementation of the EARP in the initial assessment phase?

   - should lists of projects be developed which would specify that the project follow a certain process (e.g. be excluded from environmental assessment or prepare an initial environmental evaluation for public comment prior to determining whether a panel review is required)?

   - how can the quality of initial assessment documents and decisions be assured?

   - should the content of initial assessment documents (i.e. screening documents and initial environmental evaluations) be specified? If so, what are the minimum elements?

   - are regional screening and coordinating committees (RSCCs) of Environment Canada effective? If not what would make them effective?

   - should auditing be a component of initial assessment, if so, what is the basis, by whom, why, how is it reported and what criteria should be used?

   - should scoping occur during initial assessment?

2. What checks and balances need to be in place to ensure credibility of the initial assessment phase? What is the role of the public and departmental decision-makers?

3. What information or types of information should be made public and what should be the timing of the release of the information in relationship to activities carried out during the initial assessment?

4. How could the environmental impact assessment of program and policy proposals be dealt with under the EARP during the initial assessment phase?

C. INDEPENDENT PUBLIC REVIEW

1. According to what criteria and by whom should a decision be made to hold an independent public review of a proposal falling within the scope of the EARP?

2. What measures would serve to protect the public interest during the independent public review phase?

3. What measures should be taken to assist public participation in an independent public review? Is intervenor funding appropriate? How should those measures be administered? Are there other ways to assist the public if funding is not available?

4. What forms of independent public review would be satisfactory to meet the objectives of the EARP?

   - mediated settlements;
   - public review by panels with decision making powers;
   - public review by panels with advisory powers;
   - other alternatives;

5. Should panels have full quasi-judicial powers?

   - should parties be represented by legal counsel?
   - should cross examination of witnesses be normal procedure for public review?
   - should panels hold both formal hearings on technical issues using quasi-judicial procedures and informal procedures during community meetings?

6. How should panels be appointed, and by what process should their terms of reference be defined?

7. What rules should guide the setting of timetable and schedule for independent public reviews?

8. What rules should govern the preparation of an environmental impact statement?

9. What is the role of initiating departments, proponents, regulatory agencies and the public in independent public review?

D. PROJECT AUDIT AND MONITORING

1. What are the objectives of project auditing and monitoring?

   - to determine implementation of mitigation measures;
   - to verify predicted impacts;
   - to identify and correct unforeseen problems;
   - to collect information on experiences for future similar projects;

2. How can the objectives be implemented?

   - who should be responsible for ensuring that project auditing and effects monitoring are done?
   - who should undertake the auditing and monitoring?
   - how should the information gathered be used?
   - who should pay for these activities?
   - what is the role of the public?

3. What sanctions, penalties would be imposed for failure to comply?

4. Should a reformed EARP include provisions to rectify unexpected impacts including compensation? If so, who would be responsible and how would this be administered?

5. What future research measures should be pursued to improve environmental impact assessment techniques?

ANNEX III

MINISTER'S SPEECH

Minister of the Environment

Ministre de l'environnement

Speech
Discours

Notes for opening remarks by
The Honourable Tom McMillan, P.C., M.P.
Minister of the Environment

to the
National Consultation Workshop
on the Reform of the
Environmental Assessment and Review Process

Thursday, 10 March, 1988

Westin Hotel, Ottawa, Canada

(Check against delivery)
(Aussi disponible en français)

Canada

Mr. Chairman, Madam Co-ordinator, ladies and gentlemen, friends.

May I begin by welcoming you all to this, the National Consultation Workshop on the Reform of the Federal Environmental Assessment Process.

I can think of no more important environmental subject than the one you will be wrestling with over the next two days. Environmental assessment is, in fact, the key to ensuring that natural resources are used by one generation in a way that leaves them unimpaired for future generations -- the principle of sustainable development.

When John F. Kennedy met with Nobel Prize winners at the White House on one occasion, he said that it was the most extraordinary collection of talent under one roof since Thomas Jefferson dined alone. Mr. Chairman, I have read with care the list of participants in this workshop. And I think it can be fairly said that never before has such an impressive group of Canadians been assembled in one place to deliberate on the question of environmental assessment.

Let me stress that, like you, I attach great importance to environmental assessment reform. That priority is shared not only by my department but also by the federal Cabinet. Indeed,

the Canadian public, without necessarily understanding the mechanics, knows instinctively that reform is urgently needed.

Just as war is too important to be left to the generals, reform of the federal environmental assessment process is too important to be left to either the bureaucrats, however knowledgeable, or the politicians, however committed.

That is why the government has reached out to you, and to the thousands of Canadians you represent, for guidance on how to proceed.

It is clear to everyone that the existing system is seriously flawed. I myself have publicly described it as woefully inadequate. What is less clear to all concerned, including me, is how to remedy the flaws. For its part, the government was determined to seek the best counsel across the land and even beyond our shores. We were equally determined not to prejudice the outcome by adopting firm positions ourselves before the public had spoken.

At the outset, the Cabinet authorized me to publish a Green Paper as a focus for public consultation. The document intentionally avoided expressing a policy preference in favour of outlining the system as it currently functions and suggesting areas in need of reform. Some of you, with equal measures of

artistic discernment and disarming candour, said that the document's most impressive feature was the colour photographs!

In any event, I believe the Green Paper did serve as a useful point of departure for discussion. In all, some 2,000 copies were sent across the country with invitations to participate in the consultation process. Nearly 500 people took us up on the offer by becoming actively involved in about 50 public meetings in 18 different communities -- from Victoria to St. John's, from Toronto to Yellowknife. Over 70 written briefs -- many of them substantial -- were received. Together, they constitute an impressive contribution to environmental knowledge in Canada.

This two-day workshop is the culmination of a six-month effort to involve Canadians in reforming federal environmental assessment. Virtually every interested sector of Canadian society has been heard -- from industry to environmentalists to native peoples to provincial and territorial governments through to the academic community and expert consultants. That listing accurately describes you who are here tonight.

Over the next two days, you will examine a 112-page paper prepared by the Federal Environmental Assessment Review Office. The paper draws together ideas generated by the consultation process to date -- identifying, in particular, various options

for addressing the weaknesses in the existing system. In that sense, the organizers are feeding back to you, in a form manageable for this workshop, your own ideas with a view to seeing whether a consensus can be forged.

Among other papers before you is one prepared by my own Ministerial Advisory Council, chaired by Dr. Robert Page of Trent University. I had nothing to do with its preparation, so I can say without bias what a first-rate analysis it is. Permit me to urge you all to read it; for, to my mind, the paper summarizes well both what is wrong with EARP and the kinds of approaches that could right the wrongs.

Mr. Chairman, allow me to discuss briefly, from a politician's perspective, some of the wrongs.

First, it should be acknowledged that, when EARP was devised 15 years ago, the process was not only good for its time but ahead of its time. The problem for us today is that it has not kept up with the times. Indeed, the federal environmental assessment process is now weaker than that of some provinces -- notably Quebec, with its sensitivity to both social and environmental impacts; and Ontario, with its requirement that alternative approaches be assessed in connection with a particular policy or project. In both provinces, as in other jurisdictions, at home and abroad, environmental assessment is grounded in law.

I hope this workshop will devote particular attention to the legislative option at the federal level.

Such an approach is being followed by almost every one of our major trading partners, including the United States and the European Economic Community. To my knowledge, that approach has not brought any country to its economic knees.

Perhaps the most exacting process in the world is New Zealand's. It enshrines in law the requirement that sustainable development principles be applied in every case, with an independent Parliamentary commissioner as a watchdog.

Isn't it ironic that a Canadian -- John Herity, on loan to the New Zealand government from Canada's Federal Environmental Assessment Review Office -- played a key role in devising their system while Canada's lags so far behind?

Nonetheless, our system has its strengths. Among them is the effective way major public reviews are generally conducted -- those on Hibernia, on the Beaufort Sea and on the West Coast offshore being cases in point. By the same token, the independence of our panels cannot be questioned. Nor can the openness of their procedures.

Much less effective have been initial assessments that determine what actually is subjected to public review. Frankly, I think it is ludicrous -- and certainly indefensible -- that proponent federal departments are exclusively responsible for deciding if their projects are to undergo independent public assessment.

Like the Ministerial Advisory Council report to which I referred earlier, I believe the principle of self-assessment is not inherently offensive. But, without adequate checks and balances, what assurance does anyone have that the public's interest, not merely that of a department, is being served? Least of all should such discretion be vested solely in the proponent minister. A system that purports to constrain government in making decisions with potentially harmful effects on the environment, and that confers certain rights to affected citizens to influence those decisions, ought to have a stronger grounding than ministerial discretion.

I am eager to have your guidance on what that stronger grounding should be. Wide-open discretion vested in ministers is not in the interest of ministers themselves. They and the country at large are better served when the rules are precise, consistently applied, and designed to ensure accountability.

At the same time, the system must not be made so inflexible that new obstacles to effective application are created. As the Canadian Environmental Advisory Council has stressed, "On the one hand, there is less room for misinterpretation or abuse of the system if the procedures are highly detailed. On the other hand, there is a consequential sacrifice of flexibility to respond most appropriately to varying situations and circumstances."

Certainly, I would be the last person to promote, in the name of reform, changes that merely provide opportunities to oppose projects for reasons that have nothing to do with their real environmental or social impacts.

But, surely, it is possible to strike a better balance between precision and flexibility than we now have. In the absence of clearer rules, politicians are left in the invidious position of having to make decisions in a vacuum. Their decisions are then judged by others using standards that are as discretionary, and therefore as unfair, as the process itself.

Let me assure you that I know whereof I speak. The recent misunderstanding surrounding my role in the application of EARP to the proposed fixed link between my own province of Prince Edward Island and the rest of Canada has reinforced this minister's resolve to advance reform. Meanwhile, I remain firmly

committed to the most rigorous application of the existing system to that project.

Ladies and gentlemen, our meeting in Ottawa over the next two days is the first time in the 15-year history of EARP that the total process has been subjected to public analysis. It could not be a more propitious time for our deliberations, coming as they do in the wake of the landmark report of the United Nations World Commission on Environment and Development (the Brundtland Commission). The Commission called on all countries of the world to practise the principle of sustainable development by integrating environmental and economic decisions. Such was the call, too, of Canada's Environment-Economy Task Force, established under the auspices of the Canadian Council of Resource and Environment Ministers and comprised of federal and provincial environment ministers, industry leaders, environmentalists and academics. Some Task Force members, including myself, are here tonight.

The Task Force, among other things, called on all governments to make their environmental assessments more effective and to harmonize them with one another. The report was endorsed by the Prime Minister and all ten premiers at their meeting in Toronto last November.

It is no coincidence that the federal government's Green Paper on environmental assessment was released on the same day as the Task Force report. We wanted to send a clear signal that, for our part, reform of environmental assessment was more than an isolated policy initiative, however important in its own right. It was, in our view, central to the Government of Canada's response to the Brundtland Commission and to the Canadian Task Force that the Commission inspired. In the weeks ahead, you will be hearing more about the government's overall plan to implement the recommendations from those two sources.

I hope your efforts at this workshop will help shape our response. The challenge for us all is not to design a metaphysically perfect scheme that will pass muster by the most rigorous intellectual standard but that will fail in the real world. The task is, instead, to reach a consensus that government can act on. I challenge you to look beyond mere mechanics so as to embrace a broader vision, one that comprehends the need to practise the Brundtland ethic in all spheres of society, including government. Improving EARP should not be an exercise only in building a better mousetrap. Rather, it should be a step towards changing our social and economic systems in a way that ensures we all live off the planet's interest, not its capital...what is more, that we make the kind of investments that will provide sustained dividends.

I thank you all for your commitment to the cause. And I look forward to receiving your counsel.

ASSEMBLÉE NATIONALE CONSULTATIVE CONCERNANT LA RÉFORME DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE

Rapport des travaux

Bureau fédéral d'examen des
évaluations environnementales

Canada

ASSEMBLÉE NATIONALE CONSULTATIVE CONCERNANT LA RÉFORME DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE

Rapport des travaux

Le 4 mai 1988

REMERCIEMENTS

Le Comité d'orientation, créé pour organiser l'Assemblée nationale consultative et pour surveiller la préparation de ce rapport, tient à remercier tous les participants d'avoir consacré leur temps et leur savoir à cette réunion et d'avoir échangé leurs idées concernant la réforme de l'évaluation environnementale. Le Comité remercie également Barry Sadler, rapporteur de l'Assemblée, qui a préparé le premier projet de ce rapport. Il remercie aussi Susie Washington de "Environmental and Social Trends" pour ses conseils et l'organisation générale de l'Assemblée.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

N° de cat. En 104-7/1988

ISBN 0-662-55906-1

RÉSUMÉ

L'opinion dominante lors de l'Assemblée nationale consultative était que même dans sa forme actuelle le Processus n'était pas pleinement mis en application et que des modifications importantes de ce Processus sont manifestement nécessaires. Il y avait un appui général en faveur d'une meilleure évaluation environnementale, en tant qu'aide pour les prises de décisions, et d'un moyen d'assurer que le Processus soit mis en application correctement; ce moyen doit comprendre des vérifications et des rectifications apparentes. En outre, il faut incorporer la philosophie et les principes du Processus dans l'élaboration des politiques, des programmes et des projets du gouvernement fédéral afin de transposer dans la réalité les principes d'un aménagement total équilibré. Le nouveau Processus devra également donner au public de plus grandes possibilités de participation efficace. Finalement, on a constaté que l'évaluation environnementale est en évolution constante et que les modifications apportées au Processus doivent pourvoir celui-ci d'un cadre clair, pratique, et suffisamment souple pour nous permettre de faire face aux exigences de prise de décision à long terme.

Certains éléments qui constituaient la base d'un Processus plus efficace bénéficièrent d'un large appui lors de l'Assemblée consultative. Tout d'abord, l'évaluation environnementale devrait être partie intégrante du processus fédéral de prise de décision. Ensuite, il faudrait étendre la signification du terme "environnement" en tenant compte de l'objectif actuel qui est un aménagement total équilibré et de la nécessité d'inclure l'ensemble des conditions naturelles physiques, chimiques et biologiques ainsi que les aspects socio-économiques dans la planification et le processus de prise de décision. Il y avait un accord général concernant l'assujettissement de tous les ministères, organismes et sociétés d'état au Processus. Pour beaucoup, le Processus devrait avoir une base légale (pour autant que cela concoure à réaliser les objectifs établis). Mais quoiqu'il en soit de la législation, le Processus devrait comporter des procédures de vérification et de rectification afin d'assurer la transparence, l'ouverture et une plus grande obligation de rendre compte ainsi qu'en vue de réduire au minimum le double emploi et l'inefficacité. Les participants ont discuté plus explicitement des problèmes concernant l'étape de l'évaluation initiale, l'examen public indépendant, la collaboration avec d'autres instances et niveaux de compétence et la vérification ainsi que la surveillance des projets.

On considérait que le principe de l'autoévaluation est un élément important du Processus pour autant qu'il existe des moyens d'assurer l'obligation de rendre compte et une mise en application cohérente (par ex. une procédure de possibilité d'appel). On a fait de nombreuses autres recommandations pour assurer une participation plus importante du public ainsi qu'une plus grande cohérence lors de l'étape de l'évaluation initiale du Processus.

Diverses suggestions ont été faites sur les manières possibles de déclencher des examens par des commissions d'évaluation environnementale indépendantes. On a convenu qu'un programme d'aide financière efficace aux intervenants, pour aider la participation du public lors des examens par des commissions, est essentielle; les opinions différaient au sujet de qui devrait en supporter les frais. On a proposé que, tout en conservant leur fonction de conseiller plutôt que de preneur de décision, les commissions aient la souplesse nécessaire pour choisir dans un éventail de procédures systématiques et informelles pour la conduite des réunions publiques.

Les participants s'accordaient à reconnaître qu'afin de diminuer le double emploi il faudrait créer des moyens d'assurer la collaboration entre les divers niveaux de gouvernement et les organismes fédéraux. On a suggéré des accords et des ententes pour harmoniser les procédures et pour faire en sorte que l'évaluation environnementale soit faite plus uniformément dans l'ensemble du pays.

Il faut compléter le Processus par des exigences de vérification et de surveillance des projets, associées à une procédure d'évaluation du respect du Processus. Le Processus devrait être conçu de telle façon qu'il puisse adapter sa pratique et ses procédures en fonction de l'évolution.

TABLE DES MATIERES

1.0 INTRODUCTION 7

2.0 HISTORIQUE 8

3.0 OBJECTIFS ET ÉTENDUE DU PROCESSUS 9

3.1 Introduction 9
3.2 Contexte de la réforme 9
3.3 Objectifs du Processus 10
3.4 Une signification plus étendue du mot "environnement" 10
3.5 Étendue du Processus 12

4.0 INSTANCES DÉCISIONNELLES ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE 13

4.1 Introduction 13
4.2 L'autoévaluation en théorie et en pratique 13
4.3 Un système de contrôles et de rectifications 14
4.4 Une base légale pour le Processus 15
4.5 Administration et mise en application 16

5.0 ÉVALUATION INITIALE 17

5.1 Introduction 17
5.2 Un cadre révisé 17
5.3 Éléments à considérer lors de la mise en application 18

6.0 EXAMEN PUBLIC INDÉPENDANT 19
6.1 Introduction 19
6.2 Critères de renvoi 19
6.3 Participation du public et aide financière 19
6.4 Types d'examen 20
6.5 Pouvoirs des commissions et procédures 21

7.0 VÉRIFICATION ET SURVEILLANCE DU PROJET 21

7.1 Introduction 21
7.2 Définition des termes 22
7.3 Vérification 22
7.4 Contrôle 23
7.5 Surveillance, recherche et réaction 23

8.0 COLLABORATION AVEC D'AUTRES INSTANCES ET NIVEAUX DE COMPÉTENCE 24

8.1 Introduction 24
8.2 Collaboration fédérale-provinciale/territoriale 25
8.3 Le Processus et l'Office national de l'énergie 26
8.4 Application à l'aide internationale 26

ANNEXE I Liste des participants

ANNEXE II Programme - Recommandations et questions

ANNEXE III - Discours du ministre

1.0 INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale consultative concernant la réforme de l'évaluation environnementale fédérale vient d'achever six mois de discussions publiques sur les moyens de réformer le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Ce dialogue a été déclenché en septembre 1987 par la publication par le ministre de l'Environnement d'un document de travail intitulé "Améliorer l'évaluation environnementale fédérale". Il mentionnait l'intention du gouvernement du Canada d'améliorer le Processus fédéral et invitait le public à faire des commentaires à propos des questions et des options concernant les politiques et les procédures. En novembre et décembre 1987, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales a organisé une série de réunions publiques pour connaître les points de vue des organismes et des particuliers intéressés. Pour orienter les discussions lors de l'Assemblée, le Bureau avait préparé un "Sommaire des consultations publiques concernant l'amélioration du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement" et rédigé un document de travail "Réforme de l'évaluation environnementale fédérale : options à considérer". Le Conseil consultatif canadien de l'environnement, le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale et le Groupe d'étude sur les procédures fédérales d'examen public ont également fourni de la documentation.

Un comité national d'orientation avait été formé pour préparer les sujets et les procédures de l'Assemblée et pour surveiller la préparation du présent rapport. Les membres du comité avaient été choisis dans divers secteurs des groupes les plus importants participant au Processus. Leurs noms figurent dans la liste des participants (Annexe I).

1.2 L'Assemblée nationale consultative avait pour objectifs de :

a) déterminer les réformes nécessaires pour améliorer l'efficacité du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, et en délibérer;

b) déterminer des solutions ainsi que les conséquences qui en découlent au niveau des politiques de l'étape de l'évaluation initiale, de l'étape de l'examen public et du suivi, ainsi que pour les organismes et les divers niveaux de compétence;

c) recommander au Ministre les réformes pour lesquelles un consensus existe et lui faire savoir où les points de vue diffèrent.

Six thèmes ont été choisis pour les discussions : le but et la portée du Processus; la base de son pouvoir de décision et de sa responsabilité; ses liens avec les autres instances décisionnelles et les autres niveaux de compétence; l'évaluation initiale; l'examen public indépendant; la vérification et la surveillance des projets.

On avait demandé aux participants d'en arriver si possible à une entente au sujet des modifications recommandées, ou bien de clarifier les points de désaccord et les motifs de ceux-ci.

1.3 Ce rapport est un résumé des travaux de l'Assemblée. Les renseignements obtenus y sont recoupés et regroupés pour essayer de faire ressortir la tendance des opinions exprimées sur les questions clés abordées. Il est évident que ceci exige une certaine interprétation : tout en faisant la synthèse des renseignements, le rapport reflète l'organisation, le bilan et l'ambiance de l'Assemblée. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales transmettra ce rapport au ministre de l'Environnement.

2.0 HISTORIQUE

2.1 L'Assemblée avait pour but d'ouvrir un grand débat parmi les personnes familières avec le Processus (c.-à-d. des représentants de l'industrie, des gouvernements, des groupes environnementaux et communautaires, des organismes autochtones et du milieu de la recherche et de la consultation). Cent trente-trois personnes (en ce compris le personnel du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et les modérateurs) provenant de toutes les régions du Canada assistaient aux séances. Les participants ont été répartis en huit groupes restreints (Groupes A à H), organisés de façon à refléter des opinions et des valeurs diverses. Chaque groupe comportait un modérateur chargé d'organiser la discussion et de maintenir une uniformité raisonnable de celle-ci. Une liste de questions, concordant avec le document de travail du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales servait à illustrer les points à débattre sans toutefois vouloir être restrictive.

2.2 Le programme ainsi que les recommandations et questions pour l'Assemblée sont présentés à l'annexe II. Dans son discours d'ouverture (Annexe III), le ministre de l'Environnement a attiré l'attention sur ses préoccupations concernant le Processus actuel, énoncé ses idées pour une réforme et a souligné l'importance de l'Assemblée nationale consultative pour étudier les questions et parfaire les options. L'Assemblée a été organisée sous forme de trois séances de discussions en groupe qui ont duré un jour et demi. Chaque séance s'achevait par une Assemblée plénière au cours de laquelle les groupes faisaient connaître les résultats de leurs discussions. Lors de la première et de la deuxième séance, tous les groupes ont abordé les questions concernant les objectifs et la portée du Processus, ainsi que le pouvoir de décision et l'obligation de rendre compte. La dernière séance comportait quatre sujets distincts relatifs au processus et aux procédures, à raison de deux groupes pour chaque sujet : collaboration avec d'autres instances et niveaux de compétence, évaluation initiale, examen public indépendant, et vérification et surveillance des projets.

2.3 Le modérateur inscrivait, sur un tableau à feuilles mobiles, les idées principales et les renseignements fournis pendant la discussion en groupe. Un rapporteur, choisi parmi les membres de chaque groupe d'étude, procédait ensuite à la révision, à la transcription et à la présentation de ces données. Il résumait les principaux résultats en séance plénière, faisant remarquer les points d'accord et les points de vue majoritaires et minoritaires. De par sa nature, le processus de l'Assemblée jouait donc le rôle d'un filtre en conservant un noyau d'idées et de

recommandations clés de l'ensemble des idées émises lors de la discussion.

2.4 Le présent rapport poursuit le processus de synthèse. Élément tout aussi important, les différences d'opinions sont prises en note et non pas escamotées. Le rapport est donc fondé principalement sur une analyse du contenu des résumés et accessoirement sur un examen des autres notes rédigées par chaque groupe. Le rapport suit l'ordre de l'Assemblée consultative.

3.0 OBJECTIFS ET ÉTENDUE DU PROCESSUS FÉDÉRAL D'EXAMEN ET D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

3.1 Introduction

3.1.1 L'Assemblée a débuté par une récapitulation de l'objectif fondamental du Processus et du rôle qu'il devrait jouer dans la prise de décision gouvernementale. Les rapports de tous les groupes mentionnaient la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement au développement économique. L'appui pour les principes du Processus était quasi général et la plupart des participants reconnaissaient qu'il comprend un grand nombre des principes environnement/économie. Cependant, ils insistaient sur le fait que le Processus n'est pas complètement mis en pratique. De cette perspective fondamentale est née une discussion plus précise des objectifs et de l'étendue du Processus, ainsi que de la définition du mot "environnement" qui devraient servir de guide pour les activités d'évaluation.

3.2 Contexte de la réforme du Processus

3.2.1 Depuis son instauration en 1973, le Processus a subi plusieurs modifications dictées par l'expérience acquise en quinze ans et par les attitudes et les circonstances courantes. Le rapport de la Commission (Brundtland) mondiale sur l'environnement et le développement et le rapport du Groupe de travail canadien sur l'environnement et l'économie ont créé un nouveau climat de pensée et une concentration plus prononcée sur les objectifs du Processus. Cette attitude a pour fondement et reflète l'adhésion générale à l'objectif d'un aménagement* équilibré et la reconnaissance très nette que les questions environnementales et économiques sont interdépendantes et ne peuvent être traitées séparément.

3.2.2 Les participants convenaient, en général, que les approches traditionnelles relatives à la prise de décision sont insuffisantes pour relever le défi d'un aménagement équilibré. Il faut de nouveaux moyens pour intégrer les considérations environnementales et économiques selon les grandes lignes recommandées par la Commission Brundtland et le Groupe de travail canadien. La nécessité de réformer le Processus a obtenu un appui quasi unanime et les rapports de la plupart des groupes sont favorables à des réformes fondamentales.

* Aménagement : Organisation globale de l'espace, destinée à satisfaire les besoins des populations en mettant en place les équipements nécessaires et en valorisant les ressources naturelles.

L'évaluation environnementale constitue un moyen important pour assurer un aménagement équilibré et une ouverture aux options relatives à l'utilisation et la gestion des ressources; ce n'est toutefois pas le seul moyen pour parvenir à cette fin. Une grande majorité des participants pensait qu'un Processus réformé devrait faire partie d'un cadre intégré pour la prise de décision concernant l'environnement et l'aménagement. Il devrait être complété par d'autres initiatives en matière de politiques, de planification et de réglementation, tout en les renforçant : mentionnons, par exemple, des tables rondes, des tactiques de conservation et des ententes fédérales-provinciales sur des normes environnementales.

3.3 Objectifs du Processus

3.3.1 Un large consensus sur la fonction et l'objectif du Processus ressort des rapports des groupes d'études. L'accord était quasi général au sujet de la nécessité d'appliquer les principes du Processus aux politiques et aux programmes. L'objectif fondamental du Processus concernant les projets était plus ou moins celui qui est énoncé dans la politique actuelle, à savoir : S'assurer que les éléments environnementaux des projets d'aménagement sont intégralement et systématiquement pris en considération dans la prise de décision gouvernementale. à cette fin, les participants étaient d'accord sur les principes existants suivant lesquels l'évaluation environnementale devrait être faite le plus tôt possible au cours de la planification et avant que des décisions soient prises.

3.3.2 Plusieurs groupes ont également souligné que le Processus devrait pourvoir et/ou promouvoir une approche intégrée de la planification de l'aménagement et de la gestion des ressources au lieu de servir simplement de procédure pour diminuer et atténuer les impacts. Le Processus constitue l'un des moyens pour inclure les considérations environnementales dans tous les aspects de la prise de décision gouvernementale. Il fonctionnerait plus efficacement si les autres phases de soutien étaient en place : politique/planification et réalisation/évaluation. Les objectifs du Processus doivent donc être reliés aux objectifs plus larges de l'intégration de l'environnement et de l'aménagement.

3.3.3 D'autres objectifs supplémentaires présentés par les groupes d'études amplifient et élargissent l'objectif du Processus. Un objectif clé consiste à organiser le Processus de façon à refléter les principes de la participation du public. C'est la caractéristique du Processus comparativement aux autres processus gouvernementaux. Parmi les autres normes jugées importantes pour la nouvelle approche du Processus, mentionnons : l'obligation de rendre compte (section 4), la coordination avec d'autres processus (section 8) et l'envergure (sections 3.4 et 3.5).

3.4 Une signification plus étendue du mot "environnement"

33.4.1 La définition actuelle du mot "environnement" contenue dans le Décret de 1984 sur les lignes directrices visant le Processus (qui parle des effets sur l'environnement [soit donc l'ensemble des conditions sociales directement liées à ces effets) a été jugée trop restrictive. Les participants considéraient qu'un concept holistique* de l'environnement est jugé plus en rapport avec les notions

actuelles d'aménagement équilibré et avec la nécessité d'intrégrer les préoccupations relatives à l'ensemble des conditions naturelles, chimiques et biologiques ainsi que les préoccupations socio-économiques dans la prise de décision. La plupart des groupes ont approuvé, avec certaines réserves (voir section 3.4.2), la définition du mot "environnement" contenue dans le document préparé par le Conseil consultatif canadien de l'environnement qui élargit celle qui est contenue dans le projet de Loi C-74 (loi canadienne sur la protection de l'environnement).

> "Environnement signifie les composantes de la terre et comprend :
>
> a) l'air, la terre et l'eau;
>
> b) toutes les couches de l'atmosphère;
>
> c) tous les organismes**;
>
> d) l'interaction des systèmes naturels qui comprennent les composantes citées aux alinéas a) à c) c'est-à-dire l'ensemble des conditions naturelles physiques, chimiques et biologiques;
>
> e) les aspects de la salubrité*** de l'environnement humain ainsi que ses aspects économiques, sociaux et culturels qui ont une action réciproque directe ou indirecte avec l'ensemble des conditions naturelles physiques, chimiques et biologiques."

Une autre définition un peu plus restreinte, préférée par un groupe, est tirée de la loi de 1986 sur l'environnement de la Nouvelle-Zélande, qui définit l'environnement comme suit :

> "Les écosystèmes et leurs éléments consitutifs, toutes les ressources naturelles et physiques (notamment l'eau, l'air, le sol, les minéraux, les hydrocarbures et l'énergie, toutes les espèces de flore et de faune, les bâtiments, les ouvrages, les machines, et les autres installations faits de main d'homme), ainsi que les conditions sociales, économiques, esthétiques et culturelles qui ont une influence sur l'environnement ou qui sont affectés par les changements apportés à l'environnement."

3.4.2 Les réserves émises à propos de la définition donnée par le Conseil consultatif canadien de l'environnement portaient sur le point e) et avaient trait à la façon de s'exprimer ainsi qu'à la portée de l'intention. Quelques participants pensaient que la phrase devrait être plus claire. La plupart considéraient que la définition

* Qui s'intéresse à son objet comme constituant un tout.
** Organisme : être vivant, animal ou végétal, ayant une individualité propre.
*** Salubrité : caractère de ce qui est favorable à la santé des êtres humains.

devrait englober les questions socio-économiques générales (par ex. lad'emplois et les besoins en matière d'infrastructure). Lors de la séance plénière, il a été discuté de l'importance d'inclure les impacts sociaux au Processus. Bien qu'il puisse être difficile de s'occuper des questions sociales, les participants pensaient cependant qu'il faut traiter ces questions convenablement au début de la planification. En d'autres termes, une définition de l'environnement devrait être axée sur la solution des problèmes et en rapport avec les préoccupations du public. D'autres ajouts à la clause e) de la définition proposée par le Conseil consultatif canadien de l'environnement comprenaient les considérations archéologiques, spirituelles et relatives aux droits des autochtones (occupation et utilisation traditionnelle des territoires) et, par extension, les éléments concernant l'esthétique et l'habitat humain mentionnés dans la loi sur l'environnement de la Nouvelle- Zélande. À ce sujet, des mises en garde ont également été faites par certains participants à propos du problème de l'administration de l'évaluation dans le cadre d'une définition très large du mot "environnement". D'autres participants ont émis des réserves au sujet de la portée des activités comprises dans la définition.

3.5 Étendue du Processus

3.5.1 L'étendue du Processus a trait aux organismes qui devraient être assujettis aux dispositions du Processus, les types d'activités gouvernementales à y inclure et, par conséquent, la façon de déterminer l'importance et l'acceptabilité des impacts environnementaux dans le cadre du régime d'évaluation élargi.

3.5.2 A la question de savoir quels organismes devraient appliquer le Processus, la réponse a été quasi unanime : tous les ministères, les organismes gouvernementaux et les sociétés d'État devraient être assujettis au Processus. Il ne devrait y avoir aucune exclusion automatique. Les activités d'aide internationale devraient également être assujetties au Processus même si elles devraient, peut-être, être traitée quelque peu différemment (section 8.4).

3.5.3 Jusqu'à présent, le Processus a été centré exclusivement sur l'évaluation et le contrôle des projets. Certains groupes considéraient que les politiques et les programmes seraient mieux traités par d'autres moyens. D'autres groupes, par contre, estimaient que le Processus devrait également s'appliquer à tous les projets et activités gouvernementaux. L'évaluation environnementale des politiques et des programmes exigerait de nouveaux cadres et de nouvelles méthodes. Une modification du Processus très voisine exigerait de prendre explicitement en considération le besoin d'un projet et des solutions de rechange. C'est là une ouverture vers des considérations relatives aux politiques et aux programmes. Tous les groupes ont signalé la nécessité pour le gouvernement d'examiner les conséquences environnementales des politiques et des programmes.

3.5.4 Si l'on met l'accent sur la justification des politiques, des programmes et des projets, et non pas simplement sur l'atténuation des impacts, l'objet de l'évaluation environnementale doit être élargi. Cependant des questions relatives aux principes qui pourraient guider l'évaluation et permettre de déterminer l'importance des impacts furent posées mais on n'y a pas absolument répondu lors de l'Assemblée. Il existe souvent des systèmes de valeur et des points de vues

différents à prendre en considération lors de la préparation de politiques, de programmes et de projets, mais il y a peu de critères pour établir une distinction entre les valeurs environnementales, économiques et sociales lorsque celles-ci entrent en conflit.

3.5.5 Plusieurs groupes ont manifesté des préoccupations de même nature : celle d'avoir une meilleure perspective des changements cumulatifs provenant d'activités multiples et comment établir un rapport entre ces effets et la salubrité, la cohésion communautaire et le mode de vie des individus. On n'a pas discuté de la possibilité pratique et des moyens d'atteindre ces objectifs.

4.0 INSTANCES DÉCISIONNELLES ET OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

4.1 Introduction

4.1.1 Le Processus actuel repose sur le Décret de 1984 sur les lignes directrices émis en vertu de la Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement. Pendant les consultations publiques concernant le document de travail traitant du Processus, de nombreuses critiques ont porté sur l'absence d'obligation de rendre des comptes pour le Processus. Parmi ces critiques on notait : le manque d'observation, l'incohérence de l'application, l'absence d'une base légale du Processus et, de ce fait, une diminution de la crédibilité.

4.2 L'autoévaluation en théorie et en pratique

4.2.1 Le principe de l'autoévaluation est généralement jugé approprié et réalisable, pourvu qu'existent des moyens de garantir l'application conséquente et rigoureuse du Processus. L'autoévaluation aide à promouvoir la responsabilité des ministères pour les questions environnementales et, idéalement, permet de tenir compte de celles-ci dès les premières étapes de la conception d'un projet. C'est la seule approche viable et réalisable pour accomplir le travail durant l'étape de l'évaluation initiale. On pensait généralement que cette méthode est la plus efficace pour associer les questions économiques et les questions environnementales afin de réaliser un aménagement équilibré.

4.2.2 Presque tous les participants étaient d'avis que, dans la pratique, l'autoévaluation n'est pas faite d'une façon conséquente et dans certains cas elle n'est pas effectuée. La pratique actuelle est caractérisée par un accès limité du public, l'absence d'un examen indépendant minutieux et une faible crédibilité en raison du soupçon de conflit d'intérêt. En résumé, la question revient à se demander comment obliger les ministères et organismes à rendre compte de l'autoévaluation et de l'autoapprobation. Les participants de l'Assemblée considéraient que l'autoévaluation devrait être appliquée en fonction de critères explicites et exécutoires (sections 4.3 et 4.4).

4.3 Un système de contrôles et de rectifications

4.3.1 L'accent a surtout été mis sur l'instauration d'une responsabilité accrue au niveau de l'autoévaluation par un système de contrôles et de rectifications. Pour rendre le processus plus systématique, plus transparent et plus ouvert, les groupes ont proposé les mesures suivantes :

a) des critères très précis pour effectuer l'autoévaluation;

b) une annonce publique des projets et un registre des décisions;

c) un examen public rigoureux et un examen par plusieurs ministères des évaluations environnementales initiales;

d) l'instauration d'un processus d'appel pour revoir les décisions contestées en matière d'autoévaluation (auprès du ministre de l'Environnement, ou auprès d'un organisme indépendant créé pour la circonstance, ou auprès du Ministre responsable du projet);

e) une vérification ou un examen indépendant concernant le respect des procédures et une pratique valable;

f) la rédaction d'un rapport annuel concernant les résultats du Processus;

g) formation des fonctionnaires responsables de ces décisions surtout si, et quand, des fonctions et des responsabilités additionnelles sont prescrites par le Processus.

Un grand nombre de participants considéraient que, compte tenu de ce qui précède, il est important de divulger l'information avant que des décisions finales soient prises. Cependant, un grand nombre également admettait que dans certains cas le secret de l'information est tout aussi important. Les moyens de trouver le juste milieu n'a pas été discuté lors de l'Assemblée.

4.3.2 En général, les participants de l'Assemblée étaient d'accord pour que la vérification et l'examen soient traités comme parties intégrantes et systématiques du Processus. Une distinction a été établie entre la vérification/l'examen concernant le respect des procédures et la vérification/l'examen de la qualité. Dans le premier cas, une vérification indépendante est généralement jugée préférable. Les options possibles sont les suivantes :

a) la création d'un organisme de vérification indépendant mais en prévoyant qu'il relève du Parlement;

b) l'exigence d'une vérification et d'un examen par le bureau du Vérificateur général annuellement (pour certains programmes) ou périodiquement pour l'ensemble du système (par ex. tous les trois à cinq ans);

c) le recours occasionnel à des équipes de vérification indépendantes pour étudier en premier les cas les plus critiques; ou peut-être

d) des vérifications du rendement d'un ministère effectuées par d'autres organismes.

La vérification et l'examen pour le contrôle de la qualité du Processus semblaient convenir pour des contrôles et des rectifications internes impliquant le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales en collaboration avec les organismes responsables et avec le ministère de l'Environnement. Étaient compris des conseils ultérieurs au sujet des méthodes et procédures de l'évaluation d'impact environnemental ainsi qu'au sujet des pratiques techniques appropriées. Pour vérification des projets voir section 7.0.

4.3.3 A propos de l'obligation de rendre compte, un thème sous-jacent concerne le rôle ambigu et le pouvoir limité du ministre de l'Environnement. Tous les groupes ont discuté au sujet du fait que le ministre de l'Environnement devrait avoir ou non la responsabilité de provoquer une évaluation, mais les opinions étaient partagées.

4.4 Une base légale pour le Processus

4.4.1 Le principe d'une loi sur le Processus a bénéficié d'un large soutien. La plupart des groupes se sont déclarés vigoureusement en faveur d'une base légale plus solide et d'une observation obligatoire du Processus. A leur avis, les lignes directrices énoncées dans le Décret de 1984 n'ont pas été appliquées de façon conséquente et l'approche actuelle laisse le champ libre à l'arbitraire et l'injustice de la part des organismes qui mettent le Processus à exécution. Les motifs en faveur d'une loi étaient de rendre la participation du public légale et de démontrer l'engagement du gouvernement envers les principes de protection de l'environnement et d'un aménagement équilibré. Les groupes restants, bien que partisans de mesures législatives, disaient que leur appui était conditionnel à la présentation d'informations permettant de s'assurer que ces mesures permettraient d'atteindre les objectifs établis. Un groupe était d'avis qu'il ne fallait envisager de légiférer que si le Processus n'était pas appliqué plus rigoureusement qu'il ne l'est à présent.

4.4.2 Le principe d'une législation restait contesté par quelques participants. A leur avis, il serait possible d' améliorer l'autoévaluation grâce à divers actes non législatifs : une vérification sérieuse, une amélioration de la formation et une collaboration et des ententes entre les organismes responsables.

4.4.3 Au cours de l'Assemblée, certains groupes ont reconsidéré la question d'une législation. Ils craignaient qu'une loi sur l'évaluation environnementale puisse réduire la souplesse de la pratique. De l'avis général la législation ne doit pas mener à un système de débat plus contradictoire, ou à un enlisement du Processus devant les tribunaux, ou encore à mettre les promoteurs dans une camisole de force en matière de procédures, toutes choses qui élimineraient toute adaptation ou inovation.

4.4.4 Des participants ont également fait remarquer qu'un processus légal augmenterait vraisemblablement les frais d'administration et dépasserait peut-être les

ressources financières des ministères en période de restrictions au sein du gouvernement. Lors de la séance plénière, un autre sujet a surgi : la nécessité de déterminer si les dispositions des lignes directrices constituent une obligation légale d'appliquer le Processus.

4.5 Administration et mise en application

4.5.1 Certains des groupes ont abordé la question de la structure nécessaire pour administrer le Processus. Il n'y a pas eu de conclusions fermes ou de consensus à propos de la forme que cette structure pourrait avoir. Voici quelques-unes des options discutées et proposées :

a) le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales devrait continuer à administrer le Processus (en recourant à des groupes spéciaux engagés à contrat pour effectuer des vérifications);

b) il faudrait le remplacer par un organisme indépendant relevant du Parlement ou par le Conseil privé; ou bien

c) par une fonction indépendante de mise en application créée par la constitution d'un bureau relevant du ministre de l'Environnement.

Dans le cadre de l'option a) qui maintient essentiellement le statu quo, le Bureau fédéral ontinuerait à élaborer des directives en matière d'évaluation, à administrer le Processus, à surveiller l'observation, à donner des conseils au sujet des exigences en matière de procédures et à recommander les modifications appropriées au Ministre. Cependant, il serait probablement soutenu dans sa tâche par le genre de contrôles et de rectifications proposés pour les réformes dans les sections 4.3 et 4.4.

4.5.2 L'accord était général quant à la nécessité de forcer la mise en application du Processus et cela, qu'il y ait une loi ou non. Certains soutenaient que le pubic en général devrait avoir la possibilité de forcer la mise en application du Processus même par voie de justice si nécessaire, mais il n'y avait pas d'entente concernant les moyens précis d'y arriver (p. ex. faut-il des ordonnances du tribunal, des amendes, etc.).

Toutefois des procédures administratives pourraient également être utilisées pour faire exécuter les dispositions du Processus :

a) l'approbation des dépenses par le Conseil du Trésor pourrait être conditionnelle à la réalisation des évaluations environnementales;

b) Le Cabinet ne prendrait pas les mémoires en considération avant d'avoir vérifié que le Processus a été appliqué;

c) les licenses et permis fédéraux relatifs aux activités des projets seraient retenus jusqu'à ce qu'on puisse certifier qu'ils sont conformes au Processus.

D'autres ont suggéré que des stimulants pourraient être plusappropriés que des sanctions

et utilisés pour récompenser les bons exécutants, mais il n'y pas eu de consensus sur la nature de ces stimulants et comment les mettre en pratique.

5.0 ÉVALUATION INITIALE

5.1 Introduction

L'évaluation initiale est une partie essentielle du Processus. Or, actuellement, s'il existe des exigences évidentes de fournir des possibilités de participation au public au cours de la phase de l'examen par une commission, par contre, il n'y en a guère pour permettre au public de participer lors de la phase de l'évaluation initiale. Les groupes C et D ont traité de l'évaluation initiale et ont présenté un processus d'évaluation initiale révisé. Leurs recommandations se ressemblaient beaucoup et diffèrent peu du système actuel décrit dans le Guide pour l'évaluation initiale, mais avec de plus grandes possibilités de participation du public.

5.2 Un cadre révisé

5.2.1 Le processus d'évaluation initiale recommandé prévoit une plus grande participation du public tout en officialisant et institutionnalisant l'approche actuelle. Il comporte trois niveaux :

a) le niveau 1 correspond à l'examen préalable et à l'évaluation générique et recourt aux listes d'exclusion (et aux critères et codes de bonne pratique connexes). Les décisions concernant l'examen préalable devraient être prises rapidement en faisant preuve de bon sens et en misant sur l'expérience pratique. A ce niveau, il conviendrait de mettre au point et de documenter les critères de prises de décisions avec la participation du public. Un registre public des projets, comprenant les raisons des décisions prises, augmentera la crédibilité du Processus. Bien que la participation du public avant les décisions initiales puisse être peu pratique du fait du caractère confidentiel, on pensait cependant que les décisions et leur justification devraient être du domaine public le plus tôt possible;

b) le niveau 2 correspond à l'évaluation initiale de projets précis. A ce niveau, les deux groupes ont fortement recommandé d'inclure une clause prévoyant une évaluation par catégorie des types d'activités de même nature et qui se prêtent à des procédures uniformes d'atténuation;

c) le niveau 3 correspond à des exigences plus officielles pour la préparation d'une évaluation environnementale initiale lorsque les impacts possibles d'un projet sont incertains. Le Bureau fédéral, en consultation avec le public, devrait continuer à élaborer et à polir les critères relatifs à l'importance pour déterminer l'acceptabilité d'un projet. La particicpation du public et l'examen par un organisme du même ordre (par ex. par un comité interministériel régional d'examen environnemental) sont particulièrement décisifs à ce stade. Lorsque des questions ne sont pas résolues, il faudrait déclencher (le concept

d'une soupape de sécurité) un examen indépendant (ou d'autres moyens pour résoudre les conflits).

5.2.2 Le groupe C a été jusqu'à esquisser le genre d'approche jugée nécessaire pour l'évaluation initiale de projets plus complexes. Il souligne tout d'abord l'importance du principe d'une planification environnementale précoce et intégrée de la part des promoteurs. Des projets précis seraient ensuite présentés pour examen par le public et par divers organismes au moment où il est possible de discuter de solutions de rechange. En fonction des réactions, une évaluation environnementale initiale ou un document semblable, énonçant les effets prévus et les programmes d'atténuation et de surveillance proposés, serait diffusée pour examen par le gouvernement et par le public. Suite aux réactions et aux critiques, l'organisme responsable déciderait si le projet doit être soumis à un examen public indépendant ou si l'on peut procéder directement à sa réalisation avec les mesures d'atténuation et de surveillance appropriées.

5.3 Éléments à considérer lors de la mise en application

5.3.1 Les deux groupes ont dressé une liste des éléments à prendre en considération pour l'application de l'approche mentionnée :

a) un mécanisme d'appel est nécessaire pour répondre aux préoccupations du public, y compris celles qui concernent tout projet exempté d'une évaluation ultérieure;

b) il conviendrait d'incorporer dans le processus d'évaluation initiale d'autres méthodes de règlement des conflits basées sur la négociation;

c) dans la mesure du possible, il faudrait intégrer le processus dans des processus plus vastes de planification de l'utilisation des terres et de gestion des ressources;

d) il faudrait préparer des directives et des normes pour toutes les étapes de l'évaluation initiale; et

e) nonobstant ces points, il est primordial de maintenir une certaine souplesse durant toutes les phases depuis l'exclusion des projets jusqu'à la détermination de la nécessité d'une évaluation environnementale initiale.

5.3.2 La question du caractère confidentiel a particulièrement préoccupé le groupe D. Lorsqu'un projet revêt un caractère confidentiel, les décisions concernant l'examen préalable seront prises avant que le public ait quelqu'accès que ce soit à l'information. Dans de tels cas, il importe avant tout d'élaborer avec le public les critères concernant le caractère confidentiel et de prévoir des clauses d'examen et d'appel à des étapes ultérieures du processus d'évaluation initiale.

6.0 EXAMEN PUBLIC INDÉPENDANT

6.1 Introduction

6.1.1 Un petit nombre seulement des projets qui subissent une évaluation initiale font l'objet d'un renvoi pour un examen public indépendant. De par sa nature, cette phase requiert cependant un investissement considérable en temps et en ressources de la part de tous les intéressés et fait l'objet d'une attention très particulière et critique de la part des promoteurs et des intervenants en dehors du gouvernement. Les groupes E et F ont examiné toute une gamme de questions concernant le déclenchement de l'examen public, les procédures nécessaires pour promouvoir une participation efficace et les rôles et responsabilités de la Commission d'évaluation environnementale et des participants.

6.2 Critères de renvoi

6.2.1 Les critères actuels pour déclencher un examen officiel ont été jugés utiles mais incomplets. Actuellement, un organisme responsable renvoie un projet à une commission indépendante lorsque les impacts environnementaux d'un projet peuvent être importants et/ou lorsque l'inquiétude du public est très grande. Les deux groupes de travail ont concentré leurs discussions sur les moyens de faire participer le public très tôt et efficacement à ce genre de décision.

6.2.2 Pour y parvenir, ils ont recommandé d'instaurer un moyen d'appel, ou une filière semblable, permettant au public de contester une décision concernant une évaluation initiale et/ou de demander un examen indépendant d'un projet. Le fonctionnement des moyens envisagés différait à certains égards. Le groupe E était favorable à la recommandation du Conseil consultatif canadien de l'environnement selon laquelle il faut un nombre minimum de personnes pour déclencher un appel. Le groupe F n'a pas proposé les mêmes restrictions quantitatives bien que des membres du groupe aient été préoccupés par la possibilité de voir surgir des demandes frivoles d'examen indépendant.

6.2.3 Dans le cadre des deux approches, on donne au ministre de l'Environnement la responsabilité de prendre la décision finale concernant les appels ou les demandes d'examen public, soit unilatéralement (la majorité des participants du groupe F), soit par une forme quelconque d'entente conjointe ou partagée. Le groupe E, par exemple, a déterminé d'autres moyens de déclencher les examens publics : le renvoi automatique par l'organisme responsable en se basant sur des critères acceptés et des renvois suivant une décision du Cabinet ou la décision de l'examen préalable ou encore d'une commission réglementaire. La relation entre ces éléments n'était pas très claire.

6.3 Participation du public et aide financière aux intervenants

6.3.1 La discussion concernant les moyens de promouvoir la participation du public aux examens indépendants a surtout porté sur la question de l'aide financière aux intervenants, sur la décision d'accorder celle- ci et sur la façon de le faire.

Avant sa discussion, le groupe E a précisé plusieurs autres mesures pour effectuer un examen digne de crédibilité notamment : un engagement à mettre les projets en attente pendant l'examen; une divulgation complète et en temps opportun de l'information; l'octroi d'une aide technique aux intervenants, l'acceptation d'un apport non technique; et l'analyse et la rétroaction.

6.3.2 Tous les participants ont convenu que l'aide financière aux intervenants et la recherche sont indispensables pour appuyer une participation entière et efficace aux audiences du Processus. Selon les grandes lignes des recommandations 48 et 52 du Conseil consultatif canadien de l'environnement, cette aide devrait être reconnue comme légitime et faire partie intégrante d'un processus réformé. La méthode d'attribution de l'aide financière devrait être ouverte et équitable. Les deux groupes considéraient les critères de financement de façon quelque peu différente.

a) Le groupe E considérait que l'aide financière aux intervenants devrait être fonction à la fois du besoin et de la pertinence de cette aide, c'est-à-dire qu'elle devrait surtout être accordée aux personnes qui ont le plus besoin de participer (p. ex. les groupes autochtones affectés). La répartition devrait être acceptée par les principaux acteurs, la commission, l'organisme responsable, le promoteur et les représentants des groupes d'intervenants.

b) A l'exception de deux membres, le groupe F considérait que l'aide financière aux intervenants devrait être mise à la disposition de tous les candidats pour instaurer un sentiment d'égalité et pour permettre de faire connaître tout un éventail de points de vue. Il faudrait définir des critères précis d'admissibilité pour chaque cas. Tous les candidats seraient tenus de justifier leur intervention et il faudrait tenir une comptabilité exacte de toutes les sommes dépensées.

6.3.3 La question de savoir qui paiera pour l'aide financière aux intervenants a également donné lieu à des opinions diverses. Le groupe F a adopté la méthode du promoteur-payeur par laquelle l'aide financière aux intervenants est considérée comme un élément nécessaire des coûts du projet. Par contre, le groupe E pensait que l'aide financière aux intervenants est une responsabilité du gouvernement et peut provenir soit du budget de l'organisme responsable soit de celui de la commission.

6.4 Types d'examen

6.4.1 Le type d'examen public à effectuer pour atteindre les objectifs du Processus a fait l'objet d'un consensus général. Les deux groupes considéraient que l'examen effectué par les commissions d'évaluation environnementale devrait demeurer consultatif, tout en exigeant que le gouvernement réponde officiellement à un rapport et à des recommandations dans un délai raisonnable. Au sein des deux groupes, une minorité de participants se sont déclarés favorables à l'octroi aux commissions d'évaluation environnementale de pouvoirs décisionnels qui ne pourraient être outrepassés que par le Cabinet.

6.4.2 Le groupe E a également étudié la question du recours à la médiation comme complément, ou autre solution, à l'examen par une commission. Un sentiment de scepticisme a prévalu, en partie parce que le concept de médiation n'était pas clair. Des réserves ont également été formulées à propos de la difficulté de mener des négociations multipartites d'une façon efficace et impartiale. La conclusion principale atteinte était que la médiation environnementale pourrait surtout servir à réduire le nombre de problèmes avant le début des audiences.

6.5 Pouvoirs des commissions et procédures

6.5.1 Les groupes E et F étaient d'accord pour dire que les commissions d'évaluation environnementale devraient avoir la possibilité de choisir dans un éventail de procédures systématiques et informelles pour effectuer un examen particulier ou une phase d'un tel examen. Le groupe E a suggéré en outre que les décisions concernant les procédures soient prises conjointement avec les intéressés.

6.5.2 De l'avis des membres du groupe E, les commissions d'évaluation environnementale devraient, dans certains cas, avoir le pouvoir de procéder à des contre-interrogatoires et d'assigner des témoins à comparaître. Cependant, on a souligné que ces pouvoirs ne devraient être utilisés qu'en dernier recours et non de façon habituelle. Des procédures quasi judiciaires, fondées sur des débats contradictoires et exigeant un avocat, ont été jugées inappropriées pour le Processus. Le Processus devrait conserver sa manière d'enquêter et les commissions devraient être encouragées à questionner librement les participants. Le point de vue d'une petite minorité était qu'il faudrait que le Processus recoure à des procédures rigoureuses pour les audiences en ce compris à des contre-interrogatoires.

6.5.3 La nomination des membres des commissions devrait se faire suivant des principes d'indépendance et d'impartialité, et prévoir la participation des intéressés. D'après la majorité des membres des groupes E et F, les acteurs principaux devraient avoir le droit de contester les nominations à une commission, tandis qu'une minorité considérait qu'ils devraient nommer directement les membres des commissions. Une fois en fonction, la commission devrait établir un calendrier d'examen et s'y tenir; ceci requiert, entre autres, des procédures rigoureuses pour déterminer la portée et l'objectif de l'étude d'impact environnemental. Dans le passé, on a recueilli beaucoup trop de renseignements inutiles.

7.0 VÉRIFICATION ET SURVEILLANCE DU PROJET

7.1 Introduction

7.1.1 Le Processus est actuellement un processus incomplet. La corrélation entre la réalisation d'un projet et l'examen des propositions, et les décisions et conditions résultant de celui-ci, laisse à désirer. Les groupes G et H ont passé en revue la surveillance, la vérification et les procédures connexes nécessaires pour incorporer au Processus un élément efficace de suivi et de rétroaction qui rendra

le Processus dynamique et itératif. Cette mesure renforcera et élargira les contrôles de qualité mentionnés à la section 4.3.

7.2 Définition des termes

7.2.1 Les groupes G et H ont fait une distinction fondamentale entre la vérification et la surveillance :

a) le contrôle garantit le respect des conditions déterminées pour la réalisation des projets;

b) la surveillance implique la collecte et l'analyse systématique de données relatives aux impacts environnementaux qui sont généralement mesurées par rapport à des conditions de base;

c) la vérification concerne l'aboutissement du projet et l'évaluation de l'efficacité des décisions prises.

La vérification et la surveillance ont également un rapport étroit avec la recherche fondamentale et appliquée en vue d'améliorer la connaissance et la compréhension des processus environnementaux et socio-économiques, des effets particuliers d'un projet et des effets cumulatifs des activités de développement, et des moyens d'analyses et des techniques de gestion des plus appropriés pour y remédier.

7.3 Vérification

7.3.1 Au sens large, la vérification a pour but d'améliorer le rendement et l'efficacité de l'évaluation environnementale. Idéalement, il s'agit d'un moyen didactique plutôt que d'exécution. Les vérifications du rendement postérieures à la réalisation du projet, incluant le contrôle et la surveillance ainsi que les résultats de la recherche, ont pour objectif :

a) d'évaluer toutes les conséquences d'un projet;

b) de déterminer les résultats des prévisions d'impacts et des mesures d'atténuation de ceux-ci;

c) de fournir une base de données techniques publiques;

d) d'identifier les problèmes et de donner des conseils sur la façon de les résoudre.

7.3.2 Il conviendrait d'effectuer des vérifications régulières pour aboutir à une amélioration permanente de la pratique et des procédures. L'information fournie par les vérifications devrait faire partie intégrante des résultats publics de l'analyse et de la planification des projets. Les responsabilités concernant l'exécution de la vérification devraient être partagées entre :

a) les organismes responsables qui devraient effectuer leurs propres vérifications dans le cadre de la clôture d'un projet et de leurs fonctions de rédaction d'un rapport annuel; et

b) le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales qui, en consultation avec les organismes responsables et le public, devrait produire des directives pour la surveillance et la vérification postérieures à la réalisation des projets. Il devrait rédiger un rapport annuel d'observation sur les résultats de la vérification et de la surveillance obtenus par les ministères.

7.4 Contrôle

7.4.1 Le contrôle et les rapports devraient constituer dès le départ une exigence officielle pour les projets qui justifient une telle activité. Un organisme déterminé, ou un comité, devrait avoir la responsabilité de veiller au respect des conditions (ou aux changements nécessaires à celles-ci) définies par l'évaluation environnementale et l'examen. Il est également nécessaire d'avoir des relations hiérarchiques définies et appropriées.

7.4.2 Le contrôle serait fait par l'organisme qui octroie le permis ou la licence afin d'assurer que les promoteurs satisfont aux conditions préétablies, y compris aux exigences en matière de surveillance. Lorsque les conditions exigées sont plus strictes que les normes minimales, on pourrait fournir des stimulants financiers ou imposer des sanctions si nécessaire. Après l'achèvement du projet, il faudrait rédiger un rapport d'observation, qui serait un document public.

7.5 Surveillance, recherche et réaction

7.5.1 La surveillance des effets constitue un élément préalable vital pour une évaluation environnementale adaptable. Elle fournit les données permettant aux administrateurs :

a) de mesurer le degré de réalisation des objectifs environnementaux;

b) de vérifier l'exactitude des prévisions d'impacts et d'améliorer la capacité des méthodes;

c) d'identifier les effets imprévus et d'y réagir.

7.5.2 La recherche utilise des données de surveillance postérieures à la réalisation des projets et produit d'autres informations afin d'atteindre une meilleure compréhension et d'élaborer des méthodes nouvelles et meilleures pour la réalisation de l'évaluation environnementale. Le rapport du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, préparé pour l'Assemblée consultative, a été approuvé par le groupe D avec quelques modifications et discuté par le groupe H. On a également fait remarquer qu'il est nécessaire d'effectuer plus de recherche orientée vers les techniques d'évaluation environnementale. Le Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation

environnementale devrait déployer des efforts concertés pour transmettre les résultats de sa recherche aux utilisateurs.

7.5.3 Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, en consultation avec les promoteurs et les organismes responsables, devrait préparer des directives concernant la surveillance postérieure à la réalisation des projets. Par exemple, les projets importants caractérisés par leur complexité, les incertitudes qu'ils présentent offrent des possibilités de surveillance expérimentale et de recherche destinées à tester les hypothèses et concourir à leur développement opérationnel, ainsi qu'à appuyer l'approbation et l'exécution des décisions. Il faut établir un partage très clair des coûts à des fins de recherche et de gestion des impacts et d'exécution des mesures d'atténuation, entre les ministères, les organismes de réglementation, les promoteurs de projets et les autres groupes responsables de concevoir et d'effectuer la surveillance des effets.

7.5.4 La préparation d'un plan de gestion environnementale était considérée comme un moyen utile pour définir et coordonner les responsabilités de surveillance, de recherche et d'administration des projets par les organismes gouvernementaux, le promoteur et le public. Il exposerait, entre autres, les procédures à suivre pour s'occuper des effets imprévus; par exemple, pour réviser les mesures d'atténuation et de compensation basées sur les prévisions d'impacts. Dans ce contexte, il est particulièrement difficile de savoir comment traiter et faire la distinction entre les effets spécifiques et les changements cumulatifs à long terme qui affectent la santé publique, le mode de vie communautaire et la culture traditionnelle. La responsabilité pour la cause et la gestion de tels effets est évidemment diffuse et difficile à attribuer. Aucune conclusion n'a été tirée à cet égard.

8.0 COLLABORATION AVEC D'AUTRES INSTANCES ET NIVEAUX DE COMPÉTENCE

8.1 Introduction

8.1.1 L'application du Processus pose un certain nombre de questions de compétence. Il existe des secteurs éventuels de chevauchement ou de vide avec d'autres processus fédéraux d'approbation de projets et avec les systèmes d'évaluation environnementale existants ou en cours de préparation dans les provinces et les territoires. Les examens publics de projets qui relèvent également du mandat de l'Office national de l'énergie ont provoqué des doubles emplois. Dans le passé, cet état de choses a fait perdre du temps et des ressources, a frustré des promoteurs et aussi des intervenants, et s'est révélé difficile à résoudre de façon satisfaisante pour les fonctionnaires du Bureau fédéral d'examen et des évaluations environnementales et de l'Office national de l'Énergie. On peut s'attendre à ce que le nombre de problèmes de coordination des rapports avec d'autres instances et niveaux de compétence, augmente en proportion de toute augmentation de la portée d'un Processus réformé. Les groupes A et B ont étudié ce problème en profondeur.

8.2 Collaboration fédérale-provinciale/territoriale

8.2.1 Les deux groupes ont convenu qu'il faut trouver un moyen d'assurer que les projets assujettis à une collaboration fédérale- provinciale/territoriale soient abordés efficacement. A l'heure actuelle, il est possible que des projets ayant des impacts environnementaux importants échappent à une évaluation et à un examen complet et rigoureux ou soient assujettis inutilement à des procédures faisant double emploi. Autrement dit, on perçoit des lacunes ainsi que des chevauchements entre les processus d'évaluation environnementale des divers niveaux de compétence.

8.2.2 L'approche recommandée par le groupe A consistait à établir des ententes et des accords entre le fédéral et les provinces en vue d'harmoniser l'application des processus d'évaluation environnementale. Ces accords préciseraient les responsabilités, identifieraient les lacunes et les chevauchements, établiraient les procédures destinées à les combler et à les réduire, et élaboreraient des principes destinés à servir de guide pour les processus conjoints ou coopératifs. À cette fin, il faudrait établir un comité de liaison. Dans le cadre de cette approche, le Processus, insistait-on, ne devrait pas avoir préséance sur les autres niveaux de compétence. Suivant l'opinion du groupe A, tout système d'examen devrait comprendre les principes du Processus.

8.2.3 Tout en appuyant cette approche pour le règlement des questions de collaboration entre les divers niveaux de compétence, le groupe B a recommandé d'asseoir plus fermement la compétence fédérale. Une telle tactique serait appropriée lorsqu'il faut une licence fédérale, lorsque le gouvernement fédéral octroie des fonds ou lorsqu'un projet a des implications dans un domaine de responsabilité fédérale tel que les pêches ou les droits des autochtones. Considérant ces critères, certains participants voyaient la nécessité d'une action fédérale plus importante pour provoquer des examens, pour participer aux audiences provinciales, pour la conduite des études d'impact et pour soutenir l'information et la participation du public.

8.2.4 Toutes les évaluations environnementales transfrontières, tantinternationales qu'interprovinciales, devraient impliquer le Processus. De l'avis des membres du groupe B, cette catégorie comprend également les intérêts fonciers des autochtones. Pour des revendications territoriales existantes, telles que dans le nord du Québec et l'ouest de l'Arctique, on a eu recours à des procédures environnementales fédérales différentes. De telles procédures requièrent une coordination avec le Processus spécialement lorsqu'il est question de problèmes transfrontières et que la responsabilité fédérale est engagée. La collaboration du gouvernement fédéral avec les gouvernements provinciaux/territoriaux, ainsi qu'avec les entités politiques autochtones, est essentielle non seulement pour l'administration de projets relevant de plusieurs niveaux de compétence mais aussi pour la surveillance et la vérification de ces projets. Dans ce domaine, l'opinion générale des deux groupes était que le gouvernement fédéral devrait prendre les devants pour la mise en application du Processus lorsque des intérêts autochtones sont en jeu.

8.3 Le Processus et l'Office national de l'Énergie

8.3.1 Le Décret de 1984 sur les lignes directrices visant le Processus s'applique à une commission, un organisme ou un organisme de réglementation seulement s'il n'y a pas d'obstacle légal ou de double emploi résultant de l'application des procédures. Le groupe A a donc fait remarquer que le Processus ne devrait pas entraver les obligations légales de l'Office national de l'Énergie (ou d'autres organismes de réglementation). Les ministres concernés devraient revoir cas par cas la relation entre les deux mécanismes d'examen afin d'éliminer tout double emploi. Les principes directeurs seraient que tout examen doit comporter une participation libre et valable du public et qu'il faut satisfaire aux exigences du Processus (ainsi qu'aux obligations de l'Office national de l'Énergie).

8.3.2 Pour éviter les doubles emplois, le groupe B a suggéré la possibilité d'avoir des commissions mixtes. Il faudrait rédiger une entente au sujet des audiences dans le but de garantir une évaluation environnementale complète et l'incorporation des préoccupations écologiques et environnementales dans le processus. Parmi les autres options, citons la synchronisation des audiences du Processus et de l'Office national de l'Énergie, avec un vaste examen informel suivi d'une enquête réglementaire plus officielle. Dans ce cas, le rapport de la Commission d'évaluation environnementale serait présenté aux audiences réglementaires dans le cadre d'un registre des décisions. Dans la situation actuelle l'Office national de l'Énergie n'est pas obligé d'accepter les recommandations d'un tel rapport de commission.

8.4 Application à l'aide internationale

8.4.1 L'application du Processus aux projets d'aide extérieure est une question qui suscite un intérêt grandissant. De l'avis général, en principe, les projets entrepris dans les pays en développement avec une aide financière et technique de l'Agence canadienne de développement international devraient être non préjudiciables à l'environnement et appropriés sur le plan culturel. L'Agence canadienne de développement international a annoncé son intention d'appliquer plus rigoureusement à l'avenir les processus d'évaluation environnementale. Toutefois, il est également très clair que les relations diplomatiques avec les gouvernements bénéficiaires de l'aide et les conditions socio-économiques et culturelles en vigueur dans les pays en développement constituent des facteurs qui compliquent la situation. Le groupe B a abordé cette question de façon assez détaillée.

8.4.2 Les recommandations du Conseil consultatif canadien de l'environnement à ce sujet ont été appuyées mais pas à l'unanimité dans le cas des recommandations 40 et 41 :

> "40. Il est recommandé qu'on intègre à la politique bilatérale de l'Agence canadienne de développement international l'exigence de divulguer, pour examen public au Canada, l'information relative à l'évaluation environnementale de chaque projet avant d'engager des fonds.

41. Il est recommandé que la politique ci-dessus soit largement diffusée et qu'aucune négociation ne soit entammée avant que le pays bénéficiaire ait accepté cette condition."

Le groupe B a ajouté une clause par laquelle on exige également une possibilité de vérification; ses membres ont appuyé fortement l'accès du public à l'information sur l'évaluation environnementale des projets internationaux et ils ont considéré que l'évaluation environnementale devrait être entreprise comme condition de l'obtention de l'aide extérieure. Un participant a vigoureusement fait objection aux modifications proposées. On a fait remarquer qu'en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, la divulgation de l'information exige le consentement du gouvernement des pays bénéficiaires. Les conditions mises à l'aide internationale restreignent également le pouvoir discrétionnaire du Cabinet dans la conduite de sa politique étrangère.

ANNEX I

LISTE DES PARTICIPANTS

PARTICIPANTS LIST

NATIONAL CONSULTATION WORKSHOP ON
FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REFORM

March 10, 11 and 12, 1988

* *

LISTE DES PARTICIPANTS

ASSEMBLEE NATIONALE CONSULTATIVE
CONCERNANT LA REFORME DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE FEDERALE

Le 10, 11 et 12 mars 1988

Ms. Marie Adam
FEARO
Hull, Quebec

Ms. Patricia Adams
Probe International
Toronto, Ontario

Ms. Rebecca Aird
Canadian Arctic Resources Committee
Ottawa, Ontario

Mr. William J. Andrews
West Coast Environmental Law Association
Vancouver, British Columbia

Mr. Terry Antoniuk
Gulf Canada Resources Ltd.
Calgary, Alberta

Ms. Audrey Armour **
York University
North York, Ontario

Mr. Don Axford
Makivik Corporation
Ottawa, Ontario

Mr. George Barnaby
Dene Nation
Fort Good Hope, N.W.T.

Mr. David Barnes
FEARO
Hull, Quebec

Mr. Mike Barrett
Kativik Regional Government
Kuujjuaq, Quebec

Mr. Gordon Beanlands
FEARO
Halifax, Nova Scotia

Charles Beaubien
Agriculture Canada
Ottawa (Ontario)

Dr. David I. Besner
New Brunswick Department of Municipal Affairs and Environment
Fredericton, New Brunswick

Mr. Evan Birchard
Esso Resources Canada Limited
Calgary, Alberta

Dr. Peter Bird
Consultant
Nepean, Ontario

Mr. Glenn Bloodworth
Indian and Northern Affairs
Hull, Quebec

Mr. Carl Bonke
CPA - Shell Canada
Calgary, Alberta

M. Jean Boutet
Mouvement pour l'Agriculture Biologique
Montréal (Québec)

Ms. Marie Ann Bowden
University of New Brunswick
Fredericton, New Brunswick

Mr. Douglas Bruchet
Canadian Petroleum Assoc.
Calgary, Alberta

Ms. Elise Lavigne-Bruchet **
Dimensions Planning
Calgary, Alberta

Mr. Ron Buechert
Arrowsmith Ecological Assoc.
Qualicum Beach, B.C.

Mr. Ed Burt
Algoma Manitoulin Nuclear Awareness
Gore Bay, Ontario

NOTE: * Steering Committee Members
** Facilitators

Ms. Joanne Cag
United Church National
Working Group on Energy
and Environment
St. John's, Newfoundland

Mr. Daniel Campbell
Tusket River Environmental
Protection Association
Tusket, Nova Scotia

Mr. Peter Carr
National Energy Board
Ottawa, Ontario

M. Paul Charest
Conseil Attikamek Montagnais
Québec (Québec)

Mr. Frank Collison
Council of the Haida Nation
Masset, British Columbia

Mr. R.G. Connelly *
FEARO
Hull, Quebec

Ms. Shirley Conover
CEAC
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

Mr. J. Doug Cook
Esso Petroleum Canada
Toronto, Ontario

Mr. Grant Copeland
Vahalla Wilderness Society
New Denver, British Columbia

Mr. Raymond Côté
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia

Mr. Ewan Cotterill
Yellowknife, N.W.T.

Mr. Roger Cotton
McCarthy and McCarthy
Toronto, Ontario

Mr. William Coulter
N.S. Dept. of the Environment
Halifax, Nova Scotia

Mr. Gordon Davies
Acres International Ltd.
Niagara Falls, Ontario

M. André Delisle
Groupe Média Science/
UQCN Franc Nord
Québec (Québec)

M. Léandre Desjardins
Université de Moncton
Moncton (Nouveau-Brunswick)

Mr. Anthony H.J. Dorcey
The University of B.C.
Vancouver, B.C.

Ms. Nancy Doubleday *
Inuit Circumpolar Conference
Ottawa, Ontario

Mr. Anthony T. Downs
Department of National Defence
Ottawa, Ontario

Mr. Pat Duffy
FEARO
Vancouver, British Columbia

Mr. Paul Dubrûle
Dept. of External Affairs
Ottawa, Ontario

Ms. Linda Duncan
Environmental Law Centre
Edmonton, Alberta

Mr. Wayne Duval
ESL Environmental Science Ltd.
Vancouver, British Columbia

Mr. Wilson Eedy
Beak Consultants Ltd.
Mississauga, Ontario

NOTE: * **Steering Committee Members**
** **Facilitators**

Mr. Rainer Engelhardt
Canada Oil and Gas Lands
Administration
Ottawa, Ontario

Mr. Charles Furgeson
Inco Limited
Toronto, Ontario

M. Robert Ferrari
Lavalin Environment
Montréal (Québec)

Mr. Egon Frech
Atomic Energy of Canada Ltd.
Pinawa, Manitoba

Mr. Donald Gamble
Rawson Academy of
Aquatic Science
Ottawa, Ontario

Mr. Hamish Gavin
Conservation Strategy
Association of Manitoba
Winnipeg, Manitoba

Mr. Gerry Glazier
The Nature Conservancy
of Canada
Toronto, Ontario

Mr. Robert Gibson
University of Waterloo
Waterloo, Ontario

Ms. Bernice Goldsmith
Concordia University
Montreal, Quebec

Mr. Lloyd Greenspoon
Northwatch, R.R.#1
Gore Bay, Ontario

Ms. Leslie Griffiths **
Griffiths Muecke & Associates
Halifax, Nova Scotia

Ms. Jean Harding
Wilderness Society (NFLD)
St. John's, Newfoundland

Mr. Stephen Hazell
Canadian Wildlife Federation
Ottawa, Ontario

Ms. Margo Hearne
Islands Protection Society
Masset, British Columbia

Mr. Harry Hill
National Soil Conservation Program
Regina, Saskatchewan

Ms. Susan Holtz *
Halifax, Nova Scotia

Mr. Richard Hoos
CEARC
Dome Petroleum Limited
Calgary, Alberta

Dr. Robert Horwood
Public Interest Advocacy Centre
Toronto, Ontario

M. Henri Jacob
Regroupement Ecologiste Val d'Or
et Environ (R.E.V.E)
Val d'Or, Abitibi
QUEBEC

Mr. Stephen Janes
S.H. Janes & Associates Ltd.
London, Ontario

Ms. Marilyn Kansky
Environmental Resource Centre
Edmonton, Alberta

Ms. Linda Kearney
Government of Yukon
Ottawa, Ontario

Mr. Meryl J. Klassen
C.P. Rail
Montreal, Quebec

Ms. Martha Kostuch
Alberta Fish & Game Assoc./
Friends of the Oldman River
Rocky Mountain House, Alberta

NOTE: * Steering Committee Members
** Facilitators

Mr. Robert Lanari
Makavik Corporation
Montreal, Quebec

Mr. Edward (Ted) Langtry
Indian and Northern Affairs
Ottawa, Ontario

Mr. André Lavoie
P.E.I. Government
Charlottetown, P.E.I.

Mr. Ron Livingston
Government of N.W.T.
Yellowknife, N.W.T.

Dr. J. Cam MacLeod
Fisheries & Oceans
Ottawa, Ontario

Ms. Nancy MacPherson **
Whitehorse, N.W.T.

Mr. David Marshall
FEARO
Vancouver, British Columbia

Mr. Carol Martin
FEARO
Hull, Quebec

Mr. John McCullum
Ecology North
Yellowknife, N.W.T.

Mr. Sam McLean
Department of Finance
Ottawa, Ontario

Mr. Stuart K. McNeely
Dept. of Regional Industrial Expansion
Ottawa, Ontario

Dr. J.D. McTaggart-Cowan *
Dept. of Energy Mines and Resources
Ottawa, Ontario

Mr. Tim Meadley
Saskatchewan Mining Assoc.
AMOK Ltd.
Saskatoon, Saskatchewan

Ms. Colleen Mercer Clarke
Canadian Society of Environmental Biologists
Halifax, Nova Scotia

Mr. Vern Millard
Calgary, Alberta

Mr. W. Ross Milne
Trans Canada Pipeline
Toronto, Ontario

Ms. Betty Nowicki
Northern Flood Committee
Winnipeg, Manitoba

Mr. Dave Nutter
NWT Chamber of Mines
Yellowknife, NWT

Mr. Paul Okalik
Tungavik Federation of Nunavat
Ottawa, Ontario

Dr. Jon O'Riordan
Ministry of Environment and Parks
Victoria, British Columbia

Dr. Bob Page
Trent University
Peterborough, Ontario

Mr. Phil Paradine
Canadian Int. Development Agency
Hull, Quebec

M. René Parenteau *
Université de Montréal
Montréal (Québec)

Mr. William Pearce
Interprovincial Pipe Line Ltd.
Edmonton, Alberta

NOTE: * Steering Committee Members
** Facilitators

Mr. Alan Penn
Grand Council of the Crees
Montreal, Quebec

Mr. Ed Pessah *
Dome Petroleum Ltd.
Calgary, Alberta

Mr. William Rees
University of British Columbia
Vancouver, British Columbia

Mr. Ian Reid
Transport Canada
Ottawa, Ontario

Mr. Paul H. Rennick
Paul J. Rennick & Associates
Burlington, Ontario

Ms. Barbara Riley
Seafood Producers Association
of Nova Scotia
Dartmouth, Nova Scotia

Mr. Guy Riverin
FEARO
Hull, Quebec

Mr. C. Douglas Robertson
FEARO
Hull, Quebec

Mr. Michael R. Robertson
Petro-Canada Resources
Calgary, Alberta

Mr. Raymond M. Robinson
FEARO
Hull, Quebec

Mr. Fred Roots
Environment Canada
Hull, Quebec

Ms. Judy Rowell
Inuit Tapirisat of Canada
Nain, Labrador

Mme Louise Roy **
Montréal (Québec)

Mr. Barry Sadler
Victoria, British Columbia

M. André Savoie
Parcs nationaux
Hull (Québec)

Mr. Gary Schneider
Natural History Society
of Prince Edward Island
Cardigan, P.E.I.

Mr. Fred J. Schulte
Alberta Environment
Edmonton, Alberta

Mr. Paul Scott
FEARO
Vancouver, British Columbia

Ms. Maisie Shiell
Interchurch Uranium Committee
Regina, Saskatchewan

Mr. Ian R. Smyth
Canadian Petroleum Association
Calgary, Alberta

Mr. Nicholas C. Sonntag **
Environmental and Social
Systems Analysts Ltd.
Vancouver, British Columbia

Ms. Barbara Summers
Office of Privatization and
Regulatory Affairs
Ottawa, Ontario

Mr. David G. Taylor
Newfoundland Dept. of Environment
St. John's, Newfoundland

Mr. Carson Templeton
Templeton Facilities Ltd.
Victoria, British Columbia

Mr. Gordon W. Thompson
Cominco Ltd.
[Mining Association of Canada]
Vancouver, British Columbia

NOTE: * Steering Committee Members
** Facilitators

Mr. William Trotter
Public Works Canada
Ottawa, Ontario

Mr. Phil Tsui
Mobil Oil Canada, Ltd.
Calgary, Alberta

Mrs. Geraldine Underdown
Eldorado Resources Ltd.
Ottawa, Ontario

M. Luc Valliquette
Ministère de l'Environnement
du Québec
Sainte-Foy (Québec)

Mr. John Vincett **
Pat Delbridge Associates Inc.
Toronto, Ontario

Mr. Robert Walker
Government of Saskatchewan
Regina, Saskatchewan

Dr. Ron R. Wallace **
Dominion Ecological
Consulting Ltd.
Calgary, Alberta

Mr. Brian Ward
Ministry of the Environment
Toronto, Ontario

Ms. Susie Washington *
Western Environmental & Social
Trends (WEST)
Calgary, Alberta

Mr. R.H. (Bob) Weir
Environment Canada
Hull, Quebec

Mr. Michael C. White
Atomic Energy Control Board
Ottawa, Ontario

Mr. Paul White
Transport Canada
Ottawa, Ontario

Dr. Stanley O. Winthrop
Health and Welfare Canada
Ottawa, Ontario

NOTE: * Steering Committee Members
** Facilitators

ANNEX II

PROGRAMME - RECOMMENDATIONS ET QUESTIONS

PROGRAMME DÉFINITIF

ASSEMBLÉE NATIONALE CONSULTATIVE CONCERNANT
LA RÉFORME DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE

Du 10 au 12 mars 1988
Hôtel Westin, Ottawa (Ontario)

Jeudi, 10 mars		
16:00 - 19:00	Inscription	Foyer de la salle Confédération III
19:00 - 20:30	Séance plénière Remarques préliminaires R. M. Robinson Président exécutif du BFEEE Discours d'ouverture par l'Honorable Tom McMillan, Ministre de l'Environnement Remarques de conclusion Susie Washington Comité d'organisation	Provinces II
20:30	Réception	Provinces I
Vendredi, 11 mars		
08:30 - 09:00	Séance plénière	Confédération III
09:00 - 12:00	Séance des groupes d'études restreints But et portée du PEEE - rôle du processus dans la prise de décision; - définition de l'environnement; - à qui et à quoi le processus est-il applicable. (Le café sera servi dans les salles)	Locaux à déterminer
12:00 - 13:30	Déjeuner	Provinces II
13:30 - 15:00	Séance plénière	Confédération III

.../2

15:00 - 18:00	Séances des groupes d'études restreints	Locaux à déterminer

Pouvoir de décision et responsabilité

- principe d'auto-évaluation;
- responsabilité de la prise de décision à chaque étape du processus;
- surveiller et veiller à la mise à exécution du processus (y compris le contrôle de la qualité);
- base réglementaire du processus.

(Le café sera servi dans les salles)

18:00 - 18:30	Réception	Provinces II
18:30 - 20:00	Dîner	Provinces II
20:00 - 21:30	Séance plénière	Confédération III

Samedi, 12 mars

07:30 - 11:00	Déjeuner continental servi dans les salles de réunions des groupes d'études restreints	Locaux à déterminer

A. Liens avec les autres instances décisionnelles et les autres niveaux de compétence

- définir les responsabilités;
- cohérence et adaptabilité;
- relation avec les organismes de réglementation fédéraux;
- relation avec les juridictions provinciales, territoriales, et de revendications territoriales;
- projets financés par le fédéral (nationaux/internationaux);
- coûts (qui paie/avantages);
- rôles du public et des représentants élus.

B. Évaluation initiale

- rôle du public;
- critères pour l'exclusion/l'astreinte utilisation de listes de contrainte à évaluation initiale;

.../3

- processus prévisible et cohérent;
- contenu de l'évaluation initiale;
- contrôle de la conformité;
- conséquences financières.

C. Examen public indépendant

- mécanisme de déclenchement pour un examen public;
- commission ou solutions dr remplacement (p. ex. médiation)
- procédures des commissions;
- rôles du ministère responsable, du promoteur, de l'organisme de réglementation du public);
- coûts (p. ex. aide financière aux participants, assistance technique, qui paie).

D. Vérification et surveillance du projet

- rôles et responsabilités (BFEEE/autres organismes);
- critères et tactiques;
- conformité/sanctions;
- précision, assujettissement, imprévu, documentation;
- rôle du public;
- qui paie.

11:00 - 13:00	Séance plénière	Confédération III
13:00	Déjeuner Remarques de conclusion Ray Robinson	Provinces II

RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS

POUR

L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONSULTATIVE

CONCERNANT

LA RÉFORME DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE FÉDÉRALE

Objectifs:

- Déterminer les réformes nécessaires pour améliorer l'efficacité du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, et en délibérer;

- Déterminer des solutions ainsi que les conséquences qui découlent de celles-ci au niveau des politiques, de la phase de l'évaluation environnementale, de la phase de l'examen public et du suivi ainsi que pour les organismes et les divers niveaux de compétence.

- Recommander au ministre les réformes pour lesquelles un consensus a été atteint et lui faire savoir où les points de vue diffèrent.

Fonctionnement des groupes restreints

Les huit groupes de travail restreints produisent les données qui sont discutées lors des séances plénières. Il y aura trois séances de groupes

restreints. Lors des deux premières séances, tous les groupes restreints traiteront les mêmes sujets. Lors de la troisième séance quatre sujets différents seront traités comme indiqué dans les "questions pour les groupes restreints". Pour chaque groupe restreint il y aura un modérateur ainsi qu'un représentant du Bureau d'examen des évaluations qui pourra répondre aux questions éventuelles et prendra des notes détaillées. Cela n'empêche que chaque groupe restreint devrait choisir quelqu'un pour prendre des notes ainsi qu'un rapporteur (de préférence différents pour chaque séance). Le preneur de notes devrait rédiger celles-ci de telle façon

a) que le rapporteur puisse s'en servir pour la préparation de son compte-rendu pour les séances plénières, et
b) qu'elles puissent être données au modérateur comme éléments pour le rapport final de l'assemblée consultative.

On demande instamment aux membres de bien vouloir rester avec leur propre groupe lors de toutes les séances des groupes restreints.

QUESTIONS POUR LES GROUPES RESTREINTS

Le but de ces questions est de stimuler la discussion tout en complétant la compétence des participants. Elles ne sont en aucun cas des énoncés péremptoires des problèmes mais bien des jalons pour les délibérations. Au cours de celles-ci veuillez bien considérer les conséquences diverses entraînées par les solutions envisagées.

1ière SÉANCE

Objectifs et étendue du Processus

1. A quelle fin le processus doit-il être conçu?
   - besoin pour et solutions de remplacement pour l'évaluation d'impact environnemental;
   - être un forum pour la contribution du public dans la prise de décision gouvernementale;
   - une bonne conception environnementale en assurant que les impacts d'un projet sont atténués;
   - intégration des préoccupations sociales, économiques et environnementales au tout début de la planification alors que des solutions de remplacement réalistes peuvent encore être considérées;
   - intégration de considérations sociales, économiques et environnementales dans les prises de décisions au niveau des politiques, de la planification et du projet;
   - priorité accordée aux facteurs environnementaux lors de la prise de décision.

2. Faut-il définir l'"environnement" et, si oui, comment?

3. Quelle devrait être l'étendue du processus?
   - à qui (quels organismes) le processus devrait-il être applicable?
   - le processus devrait-il être d'application pour les projets, les programmes et les politiques ou seulement pour l'une ou l'autre de ces activités?
   - quels sont les éléments qui devraient être compris dans une évaluation environnementale relevant du processus?
   - nécessité d'une activité quelconque et solutions de remplacement;
   - répercussions sur l'environnement naturel et répercussions de l'environnement sur le projet;
   - répercussions sociales et économiques associées;
   - toutes les répercussions de l'activité sous revue (p.ex. création d'emplois, avantages locaux);
   - rôle de la science;

4. Les répercussions environnementales collectives d'un ensemble d'activités peuvent-elles être considérées comme étant de la compétence du processus et, si oui, comment s'en occupera-t-on et qui le fera?

2ème SÉANCE

Instance décisionnelle et
obligation de rendre compte

1. La méthode de l'auto-évaluation est-elle adéquate pour atteindre les objectifs du processus? Si non, comment améliorer son efficacité?
   - la mise en application peut-elle être améliorée par l'adoption de moyens précis afin d'assurer l'obligation de rendre compte ou l'auto-évaluation devrait-elle être remplacée?

2. Devrait-il y avoir un système de vérification de l'étendue de la mise en application du processus ainsi qu'un système de contrôle de la qualité de l'évaluation environnementale? Si oui, qui devrait en être responsable?

3. Devrait-on prévoir des sanctions ou d'autres moyens pour asteindre à la mise en application du processus? Si oui, quels seraient-ils, comment fonctionneraient-ils, quels critères faudrait-il inclure et qui serait responsable de leur mise en application?

4. Quelle organisation faudrait-il prévoir dans le cadre du gouvernement fédéral pour administrer le processus et quelles fonctions faudrait-il attribuer à l'organisme administratif et de qui dépendrait-il?

5. Quelle serait la base légale du processus fédéral?
   - un décret dans le cadre de la présente loi sur l'organisation du gouvernement;
   - un décret dans le cadre d'une loi modifiée prenant en considération d'autres éléments que les seuls impacts sur l'environnement biophysique;
   - un amendement aux lois existantes qui favoriserait une meilleure mise à exécution du processus par les organismes de réglementation et par les sociétés de la couronne;
   - une loi détaillée sur l'évaluation des impacts environnementaux;
   - d'autres solutions de remplacement.

3ième SÉANCE

A. COOPÉRATION AVEC D'AUTRES INSTANCES ET NIVEAUX DE COMPÉTENCES

1. Lorsqu'une autre instance ou un autre niveau de compétence, aussi bien que le fédéral, est intéressé dans un projet, quelles règles devraient présider à leur coopération pour assurer que l'évaluation d'impact environnemental est effectuée efficacement?

2. Le processus devrait-il avoir priorité lorsque d'autres instances ou niveaux de compétence sont intéressés dans un projet? Si oui, comment le processus sera-t-il mis à exécution? Si non, quel serait le partage des responsabilités ou le moyen qui permettrait de satisfaire à toutes les responsabilités en cause?

3. Serait-il opportun de coordonner les divers processus d'évaluation environnementale au Canada en élaborant des principes communs et des ententes entre le gouvernement fédéral et les autres niveaux de gouvernement?

4. Comment le processus devrait-il être mis à exécution dans le cadre de projets financés par le gouvernement fédéral et dans lequel d'autres instances ou niveaux de compétence sont également intéressés?

5. Quel est le rôle du processus dans le cas de projets ayant des répercussions transfrontières?

6. Quels devraient être les rapports entre le processus et les processus fédéraux de réglementation tels que l'Office national de l'énergie, l'Énergie atomique du Canada, la Commission canadienne des transports?
   - les résultats de l'évaluation environnementale peuvent-ils être intégrés dans les processus subséquents d'octroi de permis et licences?
   - une évaluation environnementale est-elle nécessaire lorsqu'un projet est assujetti à un examen par l'organisme de réglementation, examen qui comprend l'équivalent d'une évaluation environnementale?
   - est-il possible de réunir le processus d'évaluation environnementale et les processus d'audiences publiques des organismes de réglementation?

7. Comment faudrait-il traiter les projets d'aide à l'étranger dans le cadre du processus?

- qui devrait effectuer l'évaluation environnementale et quel est le rôle du public au Canada et dans le pays bénéficiaire de l'aide?

8. Lorsque certains ou tous les éléments d'un projet sont de nature confidentielle, quelles mesures pourrait-on prévoir pour satisfaire à la fois aux exigences du processus et à celles de la nature confidentielle?

9. Quels sont les rôles du public et des représentants élus dans le cadre du processus?

B. ÉVALUATION INITIALE

1. Quelles modifications au processus existant permettraient d'assurer une mise à exécution cohérente et prévisible du processus à l'étape de l'évaluation initiale?
   - faudrait-il dresser des listes de projets dans lesquelles on préciserait le processus à suivre par un projet (p.ex., à exclure de l'évaluation environnementale - préparer une évaluation initiale à soumettre à la critique du public avant de décider de la nécessité d'un examen par une commission)?
   - comment s'assurer de la qualité des documents de l'évaluation initiale et des décisions prises?
   - faudrait-il préciser le contenu des documents de l'évaluation initiale (p.ex., les documents de l'examen environnemental préalable et ceux de l'évaluation environnementale initiale)? Si oui, quels seraient les éléments minimum?

- les comités régionaux de sélection et de coordination d'Environnement Canada sont-ils efficaces? Si non, comment les rendre efficaces?
- la vérification devrait-elle être un élément de l'évaluation initiale? Si oui, sur quelles bases, par qui, pourquoi, comment le rapport est-il fait et quels critères faudrait-il utiliser?
- la détermination de l'importance des problèmes doit-elle être faite pendant l'évaluation initiale?

2. Quels contrôles faudrait-il instaurer pour assurer la crédibilité de l'étape de l'évaluation initiale? Quel est le rôle du public et des preneurs de décisions des ministères?

3. Quelles informations ou quels types d'informations faudrait-il rendre publique et quelle devrait être la chronologie de la communication de l'information relative aux activités menées au cours de l'évaluation initiale?

4. Comment pourrait-on s'occuper de l'évaluation d'impact environnemental de projets, de programmes ou de politiques dans le cadre du processus au cours de l'évaluation initiale?

C. <u>EXAMEN PUBLIC INDÉPENDANT</u>

1. Conformément à quels critères et par qui la décision de procéder à un examen public indépendant pour un projet tombant sous l'application du processus doit-elle être prises?

2. Quelles mesures seraient utiles pour faire respecter l'intérêt public durant l'étape de l'examen public indépendant?

3. Quels moyens devrait-on prendre pour aider le public à participer à un examen public indépendant? L'aide financière aux intervenants est-elle opportune? A défaut d'aide financière, y a-t-il d'autres moyens d'aider le public?
   - accords par médiation;
   - examen public par des commissions ayant des pouvoirs de décision;
   - examen public par des commissions consultatives;
   - autres solutions de remplacement.

4. Les commissions devraient-elles avoir des pouvoirs quasi-judiciaires complets?
   - les parties en présence devraient-elles être représentées par des avocats?
   - le contre interrogatoire des témoins devrait-il être la procédure habituelle lors des examens publics?
   - les commissions devraient-elles tenir des audiences suivant des procédures quasi judiciaires pour ce qui concerne les questions techniques tout en tenant des réunions communautaires informelles?

5. Comment faudrait-il nommer les commissions et suivant quelle procédure faudrait-il déterminer leur mandat?

6. Quelles règles suivre pour déterminer le calendrier et le programme d'examens publics indépendants?

7. Quelles règles devraient présider pour la préparation d'une étude d'impact environnemental?

8. Quels sont les rôles des ministères responsables, des promoteurs, des organismes de réglementation et du public dans les examens publics indépendants?

D. VÉRIFICATION DU PROJET ET PROGRAMMES DE SURVEILLANCE

1. Quels sont les objectifs de la vérification du projet et du programme de surveillance?
   - pour déterminer la mise en pratique des moyens d'atténuation;
   - pour vérifier les impacts prévus;
   - pour identifier et résoudre les problèmes imprévus;
   - pour réunir l'information relative aux expériences en vue de projets futurs semblables.

2. Comment atteindre les objectifs?
   - qui devrait être responsable pour assurer que la vérification et la surveillance des répercussions sont effectuées?
   - qui devrait s'occuper de la vérificaiton et de la surveillance?
   - comment faudrait-il utiliser l'information recueillie?
   - qui devrait payer pour ces activités?
   - quel est le rôle du public?

3. Quelles sanctions, amendes devraient être imposées pour ne pas avoir respecté les règles?

4. Le processus réformé devrait-il contenir des dispositions pour corriger les impacts inattendus en ce compris la compensation? Si oui, qui serait responsable et comment cela serait-il administré?

5. Quels domaines de recherche faudrait-il considérer pour améliorer les techniques d'évaluation d'impact environnemental?

ANNEX III

DISCOURS DU MINISTRE

Minister of the Environment | Ministre de l'environnement

Speech
Discours

Notes pour l'allocution d'ouverture prononcée
par l'honorable Tom McMillan, C.P., député
ministre de l'Environnement

à l'occasion de l'Assemblée nationale
consultative concernant la réforme de
l'évaluation environnementale

le jeudi 10 mars 1988

Hôtel Westin
Ottawa, Canada

(Also available in English)

Canada

Monsieur le président, Madame la coordonnatrice, Mesdames et Messieurs, chers amis.

Je tiens d'abord à vous souhaiter la bienvenue à cette Assemblée nationale consultative concernant la réforme de l'évaluation environnementale.

Je ne peux imaginer sujet plus important dans le domaine de l'environnement que celui avec lequel vous aurez à vous débattre dans les deux prochains jours. L'évaluation environnementale constitue, de fait, l'instrument clé pour garantir que les ressources naturelles sont exploitées par une génération de telle sorte qu'elles restent intactes pour les générations à venir -- le principe du développement durable.

Lorsque, un jour, John F. Kennedy rencontra les gagnants du prix Nobel à la Maison Blanche, il déclara qu'il avait devant lui le rassemblement le plus extraordinaire de talent jamais réuni sous un même toit depuis que Thomas Jefferson avait pris son repas seul. Monsieur le président, j'ai lu attentivement la liste des participants à cette assemblée. Et je pense que l'on peut dire avec justesse que jamais auparavant un groupe aussi impressionnant de Canadiens ne s'est rassemblé en un même endroit pour débattre de la question de l'évaluation environnementale.

Je tiens à affirmer que, comme vous, j'attache une grande importance à la réforme de l'évaluation environnementale. Cette question constitue une priorité non seulement pour mon ministère, mais aussi pour le Cabinet fédéral. En effet, le public canadien, bien qu'il n'en saisisse pas nécessairement le mécanisme, sait d'instinct que la réforme s'impose de façon urgente.

De la même façon que la guerre est un sujet trop important pour qu'on ne la laisse entre les mains des généraux, la réforme du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est aussi trop importante pour qu'on ne la laisse aux bureaucrates, si compétents soient-ils, ou aux politiciens, si dévoués soient-ils.

C'est pourquoi le gouvernement compte sur vous et sur les milliers de Canadiens que vous représentez pour obtenir vos conseils sur la façon de procéder.

Il est clair pour tous que le système actuel comporte de graves lacunes. Je l'ai moi-même qualifié en public de tristement inadéquat. Ce qui est moins clair pour tous les intéressés, y compris moi-même, c'est la façon de corriger les lacunes. Pour sa part, le gouvernement était déterminé à obtenir les meilleurs conseils auprès des experts au pays et même à l'étranger. Nous avions aussi décidé de ne pas adopter de position ferme avant

que le public ne se soit fait entendre, de manière à ne pas compromettre le résultat de la consultation.

Tout d'abord, le Cabinet m'a autorisé à publier un Livre vert comme point de départ de la consultation publique. Nous avons évité à dessein d'exprimer dans le document une ligne de conduite privilégiée, pour plutôt décrire le système dans son mode de fonctionnement actuel et proposer des secteurs susceptibles de réforme. Certains d'entre vous, manifestant une dose égale de goût artistique et de candeur désarmante, ont dit que ce qui ressortait le plus du document était les photographies en couleurs.

Quoi qu'il en soit, je crois que le Livre vert a bel et bien été utile comme point de départ à la discussion. En tout, quelque 2 000 exemplaires en ont été distribués un peu partout au pays avec les invitations à participer au processus de consultation. Près de 500 personnes ont répondu à notre invitation et ont participé activement aux quelque 50 réunions publiques tenues dans 18 localités différentes, de Victoria jusqu'à St. John's et de Toronto jusqu'à Yellowknife. Plus de 70 mémoires, dont un bon nombre assez substantiels, ont été reçus. Collectivement, ils constituent une contribution impressionnante au savoir canadien dans le domaine de l'environnement.

Cette assemblée de deux jours est le point culminant d'un effort qui aura duré six mois et qui visait à faire participer les Canadiens à la réforme du processus fédéral d'évaluation environnementale. Presque tous les secteurs intéressés de la société canadienne se sont fait entendre, depuis l'industrie jusqu'aux écologistes, en passant par les autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux, le monde universitaire et les experts-conseils. Cette énumération décrit bien l'assemblée réunie ici ce soir.

Dans les deux jours qui viennent, vous aurez l'occasion d'examiner un document de 112 pages préparé par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Le document réunit les idées issues du processus de consultation à ce jour et fait ressortir, en particulier, différentes options pour corriger les points faibles du système actuel. En ce sens, les organisateurs vous rendent compte, sous un format commode pour la présente assemblée, des idées que vous avez vous-mêmes exprimées dans le but de voir si un consensus peut se former.

Entre autres documents qui vous sont présentés, vous pouvez en voir un qui a été préparé par mon propre Conseil consultatif ministériel, présidé par M. Robert Page de l'université Trent. Je n'ai pas du tout participé à sa rédaction; je peux donc dire sans parti pris qu'il s'agit là d'une analyse de première valeur. Permettez-moi de vous inciter fortement à le lire; car,

à mes yeux, le document résume bien à la fois ce qui ne va pas dans le PEEE et les genres d'approche qui pourraient nous permettre de corriger les lacunes.

J'aimerais maintenant, si vous me le permettez Monsieur le président, examiner brièvement certaines de ces lacunes du point de vue de l'homme politique.

Premièrement, il faut reconnaître que lorsque le PEEE a été conçu il y a 15 ans, le processus était non seulement bon pour l'époque, mais il était aussi en avant de son temps. Le problème aujourd'hui c'est qu'il n'a pas évolué avec le temps. En effet, le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est maintenant moins bon que celui de certaines provinces -- notamment celui du Québec, qui tient compte des incidences tant sociales qu'environnementales, et celui de l'Ontario, qui exige que des solutions de rechange soient évaluées en rapport avec une politique ou un projet en particulier. Dans les deux provinces, comme dans d'autres administrations au pays et à l'étranger, l'évaluation environnementale s'appuie sur la loi.

J'espère que les participants à l'assemblée se pencheront particulièrement sur l'option législative à l'échelon fédéral.

C'est la façon de faire adoptée par presque tous les principaux partenaires commerciaux du Canada, y compris les États-Unis et la Communauté économique européenne. À ma connaissance, elle n'a jamais réduit un pays à sa dernière extrémité sur le plan économique.

Le processus qui est peut-être le plus exigeant du monde est celui de la Nouvelle-Zélande. Par une disposition législative, les principes du développement durable doivent s'appliquer à chaque cas, un commissaire parlementaire indépendant étant nommé comme chien de garde.

N'est-il pas ironique que ce soit un Canadien, John Herity, prêté à l'administration publique de la Nouvelle-Zélande par notre Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, qui ait joué un rôle déterminant dans l'élaboration du processus néo-zélandais, alors que, sur ce point, le Canada tire tellement de la patte?

Il n'en reste pas moins que notre système possède des points forts. Citons l'efficacité générale des évaluations publiques des grands projets, ceux d'Hibernia, de la mer de Beaufort et de la côte ouest, par exemple. Citons aussi l'indépendance de nos commissions d'évaluation, qui ne fait aucun doute, pas plus que la transparence de leur fonctionnement.

Cependant, l'évaluation initiale qui consiste à déterminer ce qui doit faire l'objet d'un examen public a été beaucoup moins efficace. Je crois qu'il est franchement ridicule et certainement indéfendable que les ministères fédéraux promoteurs de projets soient les seuls à décider si ces derniers doivent être soumis à une évaluation publique indépendante.

Tout comme les auteurs du rapport du Conseil consultatif ministériel que je citais tout à l'heure, je crois que le principe même de l'auto-évaluation ne choque pas. Mais, sans contrôle ni mécanisme qui assure un certain équilibre, quelle assurance pouvons-nous avoir que l'intérêt du public, et non pas simplement celui d'un ministère, sera protégé? Ce pouvoir discrétionnaire ne devrait surtout pas être conféré au seul ministre promoteur. Un processus qui est donné comme obligeant le gouvernement à prendre des décisions dont les conséquences pourraient être nuisibles pour l'environnement et qui confère aux citoyens touchés un droit de regard sur ces décisions, ce processus devrait avoir un fondement plus solide que la discrétion du ministre.

Je suis impatient de connaître votre avis sur ce que ce fondement devrait être. Il n'est pas dans l'intérêt des ministres de disposer d'un pouvoir discrétionnaire très large. Il y va de leur intérêt à eux ainsi que de celui du pays en général que les règles soient précises, qu'elles s'appliquent sans exception et qu'elles responsabilisent les décideurs.

Elles ne doivent pas, non plus, être rigides au point que leur application en soit davantage gênée. Comme l'a souligné le Conseil consultatif canadien de l'environnement, ce que la minutie fait gagner en clarté et en rectitude, elle le fait perdre dans la capacité d'adaptation aux situations et aux circonstances.

Je serais certes le dernier à favoriser, au nom de la réforme, des changements qui donnent uniquement l'occasion de s'opposer à des projets pour des raisons qui n'ont rien à voir avec leurs véritables incidences environnementales ou sociales.

Mais il est sûrement possible d'en arriver à un meilleur équilibre entre la précision et la souplesse. En l'absence de règles plus claires, les politiciens sont dans la position ingrate de devoir prendre des décisions qui ne s'appuient sur rien. Ces décisions sont alors jugées selon des normes qui sont aussi discrétionnaires et, par conséquent, injustes que le processus lui-même.

Je sais de quoi je parle. À cause du rôle qu'on m'a prêté, dernièrement, dans l'application du processus fédéral d'évaluation et d'examen au projet de raccordement fixe entre ma province de l'Île-du-Prince-Édouard et le reste du Canada, je me suis ancré davantage dans la décision d'accélérer la réforme du processus. Entre-temps, je reste un partisan indéfectible de son application la plus rigoureuse au projet en question.

Mesdames et Messieurs, cette assemblée de deux jours constitue la première occasion, dans les 15 ans d'existence du processus, où ce dernier sera dans son ensemble soumis à l'analyse publique. On ne saurait choisir de meilleur moment pour nos délibérations, car elles pourront s'inspirer du rapport, qui fera date, de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies (aussi appelée Commission Brundtland). Cette commission a réclamé que tous les pays du monde appliquent le principe du développement durable en intégrant les décisions d'ordre écologique et d'ordre économique. C'est aussi ce qu'a réclamé le Groupe canadien de travail sur l'environnement et l'économie, établi sous les auspices du Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement et constitué des ministres provinciaux et fédéral de l'Environnement, des ténors de l'industrie, d'écologistes et de professeurs. Certains membres de ce groupe de travail, y compris moi-même, sont présents ici ce soir.

Entre autres choses, le groupe de travail a réclamé de toutes les autorités et administrations publiques qu'elles rendent leurs évaluations environnementales plus efficaces et qu'elles les uniformisent. Le rapport a été endossé par le Premier ministre et pour tous les premiers ministres des provinces, lors de leur réunion à Toronto, en novembre dernier.

Ce n'est pas une coïncidence que le Livre vert fédéral sur l'évaluation environnementale ait été rendu public la journée même de la publication du rapport du groupe de travail. Nous voulions affirmer sans équivoque que, pour nous, la réforme du processus d'évaluation environnementale était plus qu'une initiative isolée quelle qu'en fût l'importance intrinsèque. C'était, à notre avis, l'élément central de la réponse du gouvernement canadien à la Commission Brundtland et au groupe de travail canadien, dont la création s'était inspirée de cette commission. Dans les semaines à venir, vous en apprendrez davantage sur ce que le gouvernement prévoit, dans l'ensemble, pour donner suite aux recommandations de ces deux groupes.

J'espère que votre participation à l'assemblée nous aidera à formuler une réponse. La tâche qui nous attend n'est pas de construire un édifice métaphysiquement parfait qui satisfera aux normes de l'intellect le plus rigoureux, mais qui s'écroulera dans le monde réel. Il s'agit plutôt d'obtenir un consensus qui montrera au gouvernement la piste à suivre. Je vous exhorte à voir plus loin que la simple mécanique, à avoir une vision élargie, celle d'appliquer le principe formulé par la Commission Brundtland dans toutes les sphères de la société, y compris les administrations publiques et le gouvernement. L'amélioration du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement devrait aller au-delà des apparences. Il faudrait que ce soit un pas vers une mutation de notre système

socio-économique pour faire en sorte que nous vivions tous des seuls intérêts que nous verse la nature, sans épuiser son capital et, mieux encore, que nous fassions des investissements dont le rapport sera soutenu.

Je vous remercie tous de votre engagement à cette cause et j'ai bien hâte de connaître les résultats de vos délibérations.